

**UNIWERSYTET KOMISJI EDUKACJI NARODOWEJ
w Krakowie**



**Uniwersytet Komisji
Edukacji Narodowej
w Krakowie**

INSTYTUT PRAWA, EKONOMII I ADMINISTRACJI

Kierunek: EKONOMIA

specjalność: doradztwo finansowo-podatkowe

Faustyna Bąk

Nr albumu: 173548

**Harmonizacja podatku od towarów i usług w Unii Europejskiej -
przyczyny i stan zaawansowania**

Praca magisterska napisana pod kierunkiem

dr hab. prof. UKEN Janina Pach

Kraków 2025

Streszczenie

Celem niniejszej pracy magisterskiej jest przeanalizowanie procesu harmonizacji podatku od towarów i usług (VAT) w Unii Europejskiej oraz wdrożenia jego zasad w Polsce, a także ocena skutków tego procesu dla polskiego systemu prawnego i gospodarczego. Zakres badawczy obejmuje podstawy prawne harmonizacji VAT w UE (postanowienia Traktatu o Funkcjonowaniu UE i dyrektywy VAT), dostosowanie polskiego prawa podatkowego do regulacji unijnych oraz analizę wpływu harmonizacji na system podatkowy i gospodarkę Polski. W ramach metodologii wykorzystano analizę aktów prawnych, badanie danych empirycznych dotyczących m. in. dochodów z VAT i luki podatkowej oraz przegląd literatury przedmiotu. Wnioski z analizy wskazują, że harmonizacja VAT przyniosła Polsce istotne korzyści pod względem prawnym, fiskalnym i gospodarczym. Harmonizacja zapewnia zgodność krajowych regulacji z prawem UE, zwiększając pewność prawa i usuwając bariery prawne w handlu wewnątrzunijnym. Przyczynia się także do stabilizacji dochodów budżetu państwa i efektywniejszego poboru podatku, ograniczając nadużycia podatkowe oraz ułatwia transakcje transgraniczne, wzmacniając konkurencyjność polskich przedsiębiorstw na jednolitym rynku.

Abstract

The aim of this master's thesis is to analyze the process of harmonization of the value-added tax (VAT) within the European Union and the implementation of its principles in Poland, as well as to assess the impact of this process on the Polish legal and economic system. The scope of the study includes the legal foundations of VAT harmonization in the EU (provisions of the Treaty on the Functioning of the EU and VAT directives), the adaptation of Polish tax law to EU regulations, and an analysis of the effects of harmonization on Poland's tax system and economy. The applied methodology encompasses an analysis of legal acts, an examination of empirical data concerning, among other things, VAT revenues and the VAT gap, as well as a review of the relevant literature. The results of the analysis indicate that VAT harmonization has brought significant legal, fiscal, and economic benefits to Poland. Harmonization ensures the compliance of national regulations with EU law, enhancing legal certainty and removing legal barriers to intra-EU trade. It also contributes to the stabilization of state budget revenues and improves the efficiency of tax collection by reducing tax fraud, while facilitating cross-border transactions and strengthening the competitiveness of Polish enterprises within the single European market.

Spis treści

Wstęp	4
Rozdział 1: Teoretyczne podstawy podatku od towarów i usług (VAT)	6
1.1. Historia podatku od towarów i usług	8
1.2. Podstawowe zasady i mechanizmy działania podatku VAT	10
1.3. Konstrukcja podatku od towarów i usług	15
1.4. Podmiot, przedmiot i stawki podatku od towarów i usług w świetle regulacji prawnych w Polsce	20
1.5. Zasady naliczania i odliczania VAT	24
Rozdział 2: Harmonizacja podatku VAT w Unii Europejskiej	28
2.1. Wspólny rynek a harmonizacja podatków pośrednich	28
2.2. Pojęcie i przyczyny harmonizacji podatkowej	31
2.3. Ewolucja podatku od towarów i usług w UE	34
2.4. Główne obszary harmonizacji podatku od towarów i usług w świetle obowiązujących Dyrektyw VAT w Unii Europejskiej	38
2.5. Cele, korzyści i problemy związane harmonizacją VAT	45
Rozdział 3: Analiza kierunków oddziaływania harmonizacji VAT na gospodarkę i handel wewnętrzny UE	53
3.1. Czynniki determinujące udział i znaczenie dochodów z podatku VAT w dochodach budżetu państw w latach 2018-2024	53
3.2. Wpływ harmonizacji VAT na konkurencyjność przedsiębiorstw	59
3.3. Efekty harmonizacji VAT dla rynku wewnętrznego UE	69
3.4. Harmonizacja a walka z nadużyciami i oszustwami związanymi z VAT	74
3.5. Efekty harmonizacji VAT w kontekście polityki fiskalnej UE	83
Rozdział 4: Harmonizacja podatku VAT w Polsce w świetle badań własnych w Polsce	89
4.1. Efekty i problemy harmonizacji podatkowej w Polsce	89
4.2. Metodologia badań	101
4.3. Przedmiot badań (pytania i hipotezy badawcze)	105
4.4. Wnioski i rekomendacje w zakresie harmonizacji podatku VAT	110
4.5. Propozycje reform i dalszej harmonizacji VAT	114
Zakończenie	118
Bibliografia	121
Spis rysunków	134
Spis wykresów	134

Wstęp

Jak zauważył Benjamin Franklin, w życiu pewne są tylko śmierć i podatki. Ta uniwersalna prawda nabiera szczególnego znaczenia w dynamicznej i zintegrowanej gospodarce współczesnej Europy, gdzie kwestia podatków stanowi jedno z najważniejszych wyzwań, przed jakimi stoją państwa członkowskie Unii Europejskiej. Spośród licznych obciążeń fiskalnych, uwagę przyciąga podatek od towarów i usług (VAT), który odgrywa ważną rolę w kształtowaniu polityki finansowej krajów UE oraz w zapewnianiu stabilności ich budżetów. Obciąża on konsumpcję, zatem w codziennym życiu każdy obywatel styka się z jego skutkami przy każdym zakupie towaru czy usługi. Pomimo wspólnych ram prawnych, systemy VAT w poszczególnych krajach członkowskich nadal znacznie się różnią, a to stwarza liczne komplikacje dla firm działających na wspólnym rynku.

Harmonizacja VAT w UE to proces złożony i wieloaspektowy, wymagający koordynacji prawodawstwa ponad dwudziestukilku państw członkowskich. W związku z powyższym, celem niniejszej pracy magisterskiej jest przedstawienie procesu harmonizacji podatku VAT w Unii Europejskiej oraz analiza skutków ekonomicznych, jakie proces ten ze sobą niesie, ze szczególnym uwzględnieniem sytuacji Polski. Szczegółowym celem pracy jest próba znalezienia odpowiedzi na pytania badawcze (zawarte w podrozdziale metodologicznym) poprzez weryfikację sformułowanych hipotez badawczych. Każda hipoteza dotyczy innego aspektu kierunków wpływu harmonizacji podatku VAT:

Hipoteza 1: *Harmonizacja systemu VAT sprzyja stabilnym i znaczącym dochodom budżetowym z tego podatku, a udział VAT w dochodach budżetu państwa w Polsce utrzymuje się na wysokim poziomie lub wzrasta w latach 2005–2024.*

Hipoteza 2: *Harmonizacja przepisów VAT w UE, która została wsparta krajowymi działaniami uszczelniającymi, przyczyniła się do znaczącego zmniejszenia luki VAT w Polsce.*

Hipoteza 3: *Wspólny system VAT w ramach jednolitego rynku sprzyja wzrostowi polskiego eksportu do krajów UE, a harmonizacja VAT ułatwia handel wewnątrzunijny.*

Temat harmonizacji VAT jest szczególnie aktualny w obliczu zachodzących zmian gospodarczych i instytucjonalnych. Polska, jako kraj aktywnie włączony w europejskie struktury stoi przed koniecznością dostosowania swojego systemu podatkowego do unijnych standardów. Trwające w Polsce reformy fiskalne dążą m.in. do poprawy ściągalności podatku, ograniczenia luki VAT oraz uproszczenia procedur administracyjnych. Równocześnie Unia Europejska realizuje własną agendę modernizacji systemu VAT, na przykład projekt VAT in the

Digital Age (ViDA), który zakłada cyfryzację procesów rozliczeniowych i dalsze uproszczenia rozliczania VAT w handlu wewnątrzunijnym. W związku z tym analiza skutków harmonizacji VAT jest zagadnieniem palącym zarówno dla polskiej polityki fiskalnej, jak i dla przyszłości wspólnego rynku europejskiego.

Praca składa się z czterech rozdziałów. Rozdział pierwszy ma charakter teoretyczny, stanowi podbudowę dla rozważań zawartych w kolejnych częściach pracy. Została w nim omówiona istota podatku od wartości dodanej, jego geneza, konstrukcja oraz funkcje w gospodarce. Ponadto wyjaśniono w nim miejsce podatku VAT w systemie podatkowym w Polsce oraz pojęcie i istotę harmonizacji podatkowej.

W kolejnym, drugim rozdziale, uwagę skoncentrowano na kwestii ewolucji procesu harmonizacji VAT na poziomie unijnym, począwszy od pierwszych inicjatyw, aż po współczesne regulacje. Szczególny nacisk położono na omówienie kluczowych aktów prawnych, takich jak VI Dyrektywa oraz obowiązująca Dyrektywa 2006/112/WE. Ponadto przedstawiono podstawowe zasady wspólnego systemu VAT, w tym jednolitą podstawę opodatkowania, reguły dotyczące stawek oraz mechanizmy rozliczeń transakcji wewnątrzwspólnotowych.

Rozdział trzeci zawiera analizę wpływu harmonizacji VAT na gospodarki państw członkowskich oraz na handel wewnętrzny w UE. Przedstawiono w nim kierunki oddziaływania harmonizacji podatkowej na budżety państw, konkurencyjność przedsiębiorstw, rynek wewnętrzny oraz skalę nadużyć i oszustw podatkowych związanych z VAT.

Ostatni, czwarty rozdział koncentruje się na przykładzie Polski. Analizuje on polskie rozwiązania dotyczące VAT w świetle standardów UE oraz prezentuje wyniki badań własnych, mających na celu ocenę skuteczności wdrażania unijnych przepisów w krajowym systemie podatkowym. Na zakończenie przedstawiono wnioski płynące z przeprowadzonych analiz, własne przemyślenia i rekomendacje.

Praca bazuje na literaturze naukowej dotyczącej podatków, ich harmonizacji, integracji gospodarczej w ramach Unii Europejskiej, aktach prawnych, a także na raportach i danych statystycznych instytucji takich jak Ministerstwo Finansów, Komisja Europejska, OECD i CASE.

Rozdział 1: Teoretyczne podstawy podatku od towarów i usług (VAT)

W literaturze występuje wiele definicji podatku, formułowanych zarówno w ujęciu prawnym, jak i ekonomicznym. Wspólnym mianownikiem owych definicji pozostaje uznanie podatku za podstawowy instrument fiskalny służący realizacji celów państwowych. Na gruncie polskiego prawa definicja podatku została zawarta w art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa. Zgodnie z tym przepisem, „podatkiem jest publicznoprawne, przymusowe, nieodpłatne oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej”¹. Analogiczne podejście prezentuje również ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, która określa podatki jako podstawowe, nieekwiwalentne dochody publiczne o charakterze daninowym, służące realizacji celów państwa i jednostek samorządu terytorialnego².

Podatek charakteryzuje się kilkoma kluczowymi właściwościami. Jego przymusowy charakter umożliwia zastosowanie odpowiednich środków egzekucyjnych wobec podmiotów niewywiązujących się z obowiązku podatkowego. Forma pieniężna odróżnia go od dawniej stosowanych świadczeń rzeczowych. Powszechność podatku oznacza, że obowiązek jego uiszczenia spoczywa na wszystkich podmiotach spełniających ustawowe kryteria, przy czym przewidziane są wyjątki w postaci ulg i zwolnień podatkowych. Bezzwrotność wskazuje, iż raz pobrane środki nie podlegają zwrotowi, natomiast nieekwiwalentność odnosi się do braku bezpośredniego świadczenia ze strony państwa na rzecz podatnika.

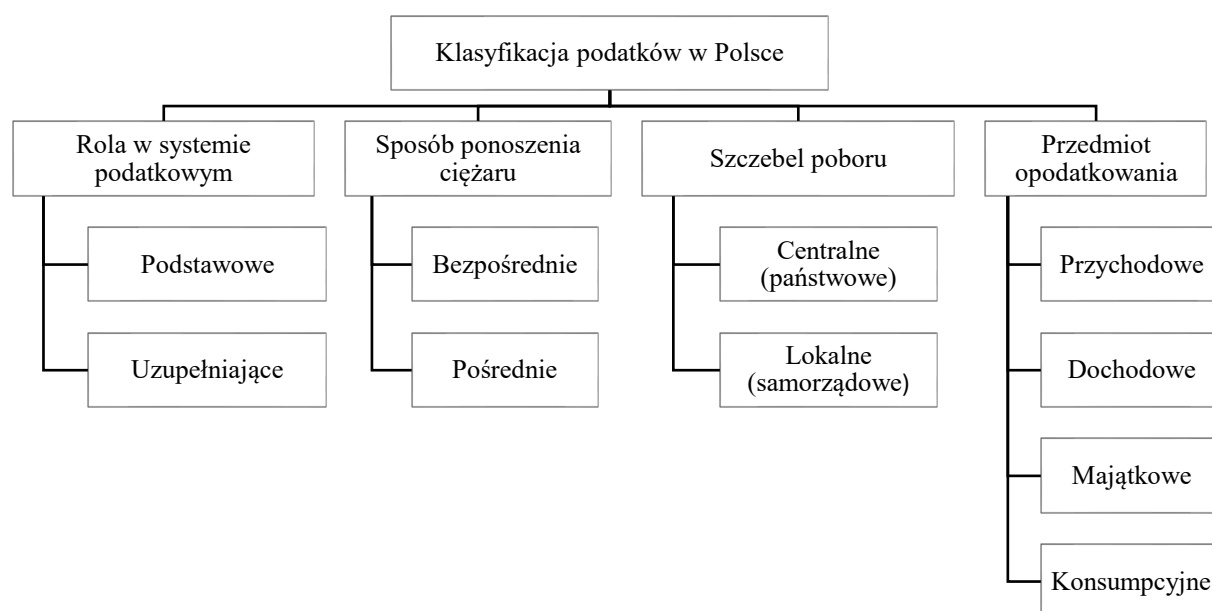
Podatki pełnią cztery podstawowe funkcje, które wzajemnie się uzupełniają i wspólnie kształtują system finansów publicznych. Funkcja fiskalna polega na gromadzeniu środków niezbędnych do realizacji zadań państwa, natomiast redystrybucyjna umożliwia podział wypracowanych dochodów między społeczeństwo a sektor publiczny, uwzględniając różnice w konstrukcji poszczególnych podatków. Funkcja stymulacyjna pozwala państwu wpływać na decyzje podatników poprzez preferencje podatkowe takie jak ulgi, zwolnienia czy zmienne stawki, co może zachęcać do konkretnych działań lub przeciwdziałać niepożądanym zjawiskom. Z kolei funkcja informacyjna opiera się na analizie wpływów podatkowych, które odzwierciedlają aktualny stan gospodarki i pomagają ocenić kierunek jej rozwoju³.

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).

² Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885).

³ J. Pach, *Dylematy systemu podatkowego w Polsce*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2017.

W polskim systemie podatkowym jest wiele podatków, klasyfikowanych w oparciu o różne kryteria. Jednym z ważnych ujęć jest podział na podatki podstawowe oraz uzupełniające. Do pierwszej grupy zalicza się m.in. podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT), podatek dochodowy od osób prawnych (CIT) czy podatek od towarów i usług (VAT), a do drugiej np. podatek od spadków i darowizn oraz podatek od nieruchomości. Podatki podstawowe dotyczą najszerszego grona podatników i dostarczają największych dochodów do budżetu państwa oraz samorządów. Z kolei podatki uzupełniające pełnią funkcję pomocniczą (uszczelniającą) systemu podatkowego, dotyczą specyficznych sytuacji opodatkowania jak nabycie spadku czy posiadanie nieruchomości i często zasilają budżety jednostek lokalnych. Innym kluczowym kryterium jest sposób ponoszenia ciężaru podatku, wyróżniający podatki bezpośrednie i pośrednie. W podatkach bezpośrednich ciężar ekonomiczny podatku ponosi bezpośrednio podatnik wskazany przez ustawę, natomiast w drugich może on być przerzucany na inny podmiot. Ważny jest również podział ze względu na szczebel poboru. Podatki państwowe (centralne) zasilają budżet państwa (np. VAT, akcyza, CIT), natomiast podatki samorządowe (lokalne) stanowią dochód jednostek samorządu terytorialnego – głównie gmin, np. podatek od nieruchomości, rolny, leśny. Ponadto, według przedmiotu opodatkowania można wyróżnić podatki przychodowe, dochodowe, majątkowe oraz konsumpcyjne⁴. Poniżej przedstawiono schemat pokazujący klasyfikację podatków w Polsce.



Rysunek 1. Klasyfikacja podatków w Polsce.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Encyklopedia Zarządzania, System podatkowy, https://mfiles.pl/pl/index.php/System_podatkowy.

⁴ Ibidem.

Podatek VAT (ang. Value Added Tax) towarzyszy nam w codziennym życiu, bardzo często nawet nie zdajemy sobie sprawy, jak bardzo wpływa na nasze zakupy, ceny produktów czy usługi, z których korzystamy. VAT – czyli podatek od wartości dodanej – stał się jednym z fundamentów współczesnych systemów podatkowych. Chociaż formalnie płacą go przedsiębiorcy, to jednak to my, czyli konsumenci, ponosimy jego rzeczywisty koszt przy każdej transakcji kupna-sprzedaży, zaczynając od bułek w piekarni po samochód w salonie, a kończąc na usługach, takich jak fryzjer, lekarz czy rachunki za media. Podatek od towarów i usług, który jest formą podatku konsumpcyjnego, stanowi jedno z kluczowych źródeł dochodów budżetowych w większości współczesnych gospodarek. Dzięki VAT państwo ma stałe źródło dochodu, które przeznacza na finansowanie różnych potrzeb publicznych, takich jak edukacja, ochrona zdrowia, bezpieczeństwo narodowe, kultura, polityka socjalna czy infrastruktura publiczna.

1.1. Historia podatku od towarów i usług

Początki koncepcji podatku, który przypomina współczesny VAT, można odnaleźć już w starożytnym Rzymie. Chociaż w tamtych czasach nie istniał podatek od wartości dodanej w dzisiejszym rozumieniu, to jednak rzymskie prawo finansowe i systemy podatkowe dostarczały inspiracji i podstaw dla przyszłych form opodatkowania. W starożytnym Rzymie istniały różnorodne podatki pośrednie, takie jak cła, daniny od sprzedaży towarów oraz podatki od konsumpcji niektórych dóbr, które opłacali obywatele oraz podbite narody. Te podatki miały na celu gromadzenie dochodów na potrzeby państwowe, wspieranie budowy dróg, akweduktów oraz finansowanie wojskowości⁵.

W średniowieczu podatki pośrednie przybierały formę tzw. regaliów, czyli przywilejów zastrzeżonych wyłącznie dla władców. Regalia te obejmowały różne dziedziny życia i gospodarki, pozwalając władcom na czerpanie dochodów z określonych działalności, z których tylko oni mieli prawo korzystać. Władcy mieli wyłączność na przykład na polowania w lasach oraz kontrolę nad leśnictwem i rybołówstwem, co pozwalało im czerpać dodatkowe zyski⁶.

Pierwszy ogólny podatek obrotowy został wprowadzony w 1342 roku w Hiszpanii i nosił nazwę *alcabala*. Był to podatek pobierany przy sprzedaży dóbr ruchomych, obejmujący zarówno artykuły spożywcze, jak i dobra luksusowe oraz inne produkty konsumpcyjne.

⁵ N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Warszawa 1992, s. 20-21.

⁶ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, Warszawa 2007, s.54.

Alcabala była szerokim obciążeniem fiskalnym, nakładanym na różne towary, które przechodziły przez rynek, co czyni ją jednym z pierwszych przykładów podatku od obrotu⁷.

Podatek obrotowy nie był powszechnie stosowany w innych krajach aż do końca I wojny światowej. Wcześniej pojawiał się jedynie przejściowo – na przykład we Francji w latach 1596-1601, kiedy wprowadzono podatek *pancartes*, obciążający dobra importowane i przewożone przez bramy miejskie (stawka tego podatku wynosiła 5%). W Stanach Zjednoczonych podatek obrotowy został zastosowany podczas wojny secesyjnej w latach 1862-1865, początkowo na poziomie 5%, a później 6%. Dopiero po 1916 roku w związku z potrzebami wojennymi oraz koniecznością odbudowy zniszczeń po I wojnie światowej, podatek obrotowy wprowadzono na większą skalę w Europie. Kraje takie jak Niemcy, Włochy, Czechosłowacja, Francja, Węgry, Rumunia oraz Polska zaczęły stosować ten rodzaj podatku, aby sfinansować działania wojenne i późniejszą odbudowę⁸.

Początki koncepcji podatku od wartości dodanej sięgają lat 20. XX wieku. W 1919 roku niemiecki przedsiębiorca i ekonomista Carl Friedrich von Siemens jako pierwszy zaproponował rozwiązanie, które miało na celu ograniczenie efektu kaskadowania podatków, występującego przy tradycyjnych podatkach obrotowych. Siemens opracował konstrukcję, którą określono mianem „uszlachetnionego podatku obrotowego”. Celem tej idei było opodatkowanie wyłącznie wartości dodanej na każdym etapie produkcji i dystrybucji, co pozwalało uniknąć wielokrotnego nakładania podatku na te same produkty i redukowało sztuczne zawyżanie cen końcowych⁹. Idea ta została uznana za nowoczesne i bardziej sprawiedliwe podejście, które ograniczało nadmierne obciążenie podatkowe na różnych etapach produkcji i sprzedaży, a jednocześnie wspierało przejrzystość fiskalną.

Jednakże, pomimo początkowego zainteresowania ideą Siemensa, wdrożenie podatku od wartości dodanej w praktyce zajęło jeszcze kilka dekad. Choć korzenie podatków od obrotu sięgają starożytności, to współczesny VAT zawdzięczamy Francji. Przełomowym momentem w historii rozwoju podatku obrotowego, w jego współczesnej oraz najpowszechniej stosowanej formie podatku od wartości dodanej był 1954 rok. To właśnie wtedy Francja jako pierwsze państwo na świecie wprowadziła VAT, opierając się na koncepcji opracowanej w 1952 roku przez francuskiego ekonomistę Maurice’a Lauré. Koncepcja ta zakładała, że gdy produkt trafiał

⁷ F.H.M. Grapperhaus, *Opowieści podatkowe Drugiego Millenium*, Toruń 2000, s. 27.

⁸ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Warszawa 1995, s. 34.

⁹ A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 1996, s. 64.

do kolejnego pośrednika, ten zwiększał jego wartość, a od tego przyrostu każdy pośrednik był zobowiązany do zapłaty podatku. Początkowo podatek ten dotyczył wyłącznie przedsiębiorstw produkcyjnych, lecz z czasem mógł być fakultatywnie stosowany także w handlu oraz w innych sektorach usługowych¹⁰.

W drugiej połowie XX wieku podatek od wartości dodanej zyskał status jednego z najważniejszych podatków pośrednich na świecie. W latach 60. VAT zaczęły przyjmować inne kraje europejskie. Przełomowe okazało się wprowadzenie VAT przez Niemcy i Danię w 1967 roku. Kraje te przyjęły VAT jako alternatywę dla tradycyjnych podatków obrotowych, co przyspieszyło jego rozprzestrzenianie się w Europie. Wprowadzenie VAT w Niemczech miało szczególne znaczenie, ponieważ było to jedno z większych państw gospodarczych w Europie, co dodatkowo wzmocniło pozycję VAT jako nowego standardu podatkowego. Następnie VAT stopniowo stawał się integralnym elementem systemów podatkowych we wszystkich krajach należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, za wyjątkiem Stanów Zjednoczonych, które zdecydowały się na inne rozwiązania fiskalne¹¹. Podatek VAT zaczął być jednym z najważniejszych narzędzi w globalnym systemie opodatkowania pośredniego.

1.2. Podstawowe zasady i mechanizmy działania podatku VAT

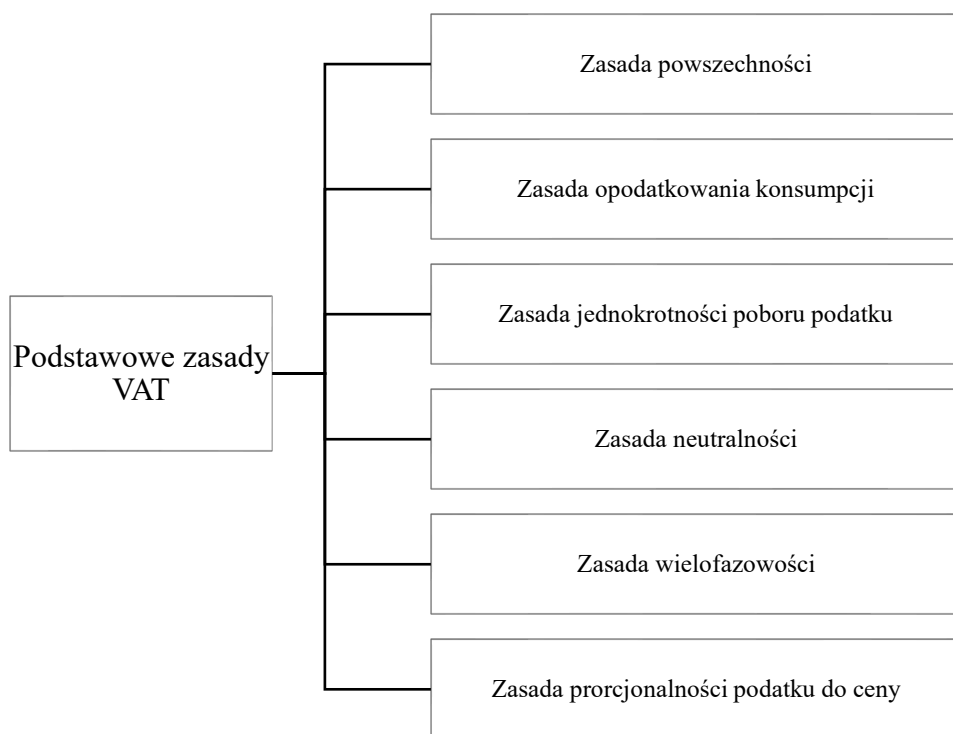
Każdy podatek, niezależnie od swojej specyfiki czy zakresu przedmiotowego opiera się na fundamentalnych zasadach oraz mechanizmach regulujących jego pobór i rozliczenie. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że to właśnie przejrzysta konstrukcja i czytelne zasady pozwalają na efektywną realizację funkcji fiskalnych, stymulacyjnych i redystrybucyjnych danego podatku. Dotyczy to zarówno podatków bezpośrednich, obciążających dochód lub majątek podatnika (np. podatek dochodowy od osób fizycznych lub prawnych), jak i podatków pośrednich, w których ciężar ekonomiczny jest przerzucany na konsumenta końcowego (np. VAT i akcyza). W przypadku podatku VAT kluczowe znaczenie mają zasady określone w Dyrektywie 2006/112/WE, które kształtują jego wielofazowość, neutralność oraz poszczególne procedury rozliczeniowe. Zrozumienie tych mechanizmów ułatwia prawidłowe wypełnianie obowiązków podatkowych przez przedsiębiorców, a organom skarbowym zapewnia narzędzia do skutecznej kontroli. W tym podrozdziale pracy zostaną przedstawione podstawowe zasady i mechanizmy podatku VAT.

¹⁰ H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Warszawa 2002, s. 12-15.

¹¹ R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*. Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer, 2010, s.21.

Zasada powszechności

Zasada powszechności podatku VAT wynika z unijnych założeń traktatowych¹², których celem jest stworzenie wspólnego rynku charakteryzującego się swobodnym przepływem towarów, usług, osób i kapitału pomiędzy państwami członkowskimi. Istotą tej zasady jest objęcie podatkiem VAT wszystkich transakcji związanych z dostawą towarów i świadczeniem usług, pod warunkiem że są one dokonywane przez podmiot działający w charakterze podatnika, co oznacza wykonywanie działalności gospodarczej w sposób profesjonalny. Jednolite rozumienie pojęć działalności gospodarczej oraz podatnika VAT, obowiązujące w całej Unii Europejskiej ma na celu zapewnienie równości warunków konkurencji, eliminując różnice w opodatkowaniu, które mogłyby wpływać na wybór miejsca prowadzenia działalności lub dokonywania zakupów¹³.



Rysunek 2. Schemat zasad podatku VAT.

Źródło: Opracowanie własne.

Zasada opodatkowania konsumpcji

Zasada opodatkowania konsumpcji zakłada, że ostateczny ciężar podatku ponosi końcowy nabywca towaru lub usługi, czyli konsument, a nie formalnie zobowiązany do jego

¹² Dyrektywa 2006/112/WE.

¹³ Militz, M., Dominik-Ogińska, D., Bącal, M., & Siennicki, T. *Zasady prawa unijnego w VAT*. Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2013, s.21-22.

odprowadzenia przedsiębiorca. Konsumenci nie mogą odliczyć sobie podatku zapłaconego przy zakupach towarów czy usług. Przedsiębiorcy pełnią wyłącznie funkcję inkasentów podatkowych, pobierając VAT od klientów i przekazując go do organów skarbowych osiągając tym sposobem neutralność względem obciążenia podatkowego. Mechanizm ten opiera się na idei „wartości dodanej” – opodatkowana jest wyłącznie część ceny powstała na danym etapie obrotu. Zapobiega to wielokrotnemu naliczaniu się podatku przy kolejnych transakcjach. Konsumpcyjny charakter podatku przejawia się także w tym, że po zaprzestaniu działalności gospodarczej przez podatnika, towary wcześniej nabyte z prawem do odliczenia VAT mogą zostać dodatkowo opodatkowane, aby uniknąć nieuzasadnionego zwolnienia tej konsumpcji. Założeniem systemu jest więc opodatkowanie wszelkich czynności, które w istocie stanowią przejaw konsumpcji, przy jednoczesnym zwolnieniu podmiotów gospodarczych z końcowego ekonomicznego ciężaru podatkowego. Wspólne przepisy unijne (m. in. Dyrektywa 2006/112/WE) nakazują tak projektować regulacje, by konsumpcja była rzeczywistą podstawą opodatkowania, a przedsiębiorcy pełnili głównie funkcję pośredników podatkowych. Dzięki temu VAT pełni funkcję podatku konsumpcyjnego, który uwzględnia zdolność nabywców do ponoszenia ciężarów fiskalnych i zapewnia neutralność w zakresie prowadzenia działalności gospodarczej¹⁴.

Zasada jednokrotności poboru podatku

Zasada jednokrotności w podatku VAT oznacza, że w każdej fazie sprzedaży opodatkowuje się wyłącznie nowo wytworzoną wartość zamiast całego obrotu. Dzięki temu nie dochodzi do wielokrotnego naliczania podatku od tej samej podstawy, lecz opodatkowana jest wyłącznie różnica pomiędzy wartością bieżącą a uzyskaną w poprzednich etapach¹⁵. Rozwiązanie to zapobiega kumulacji podatku i zmniejsza presję na unikanie opodatkowania, gdyż prowadzi do niższego obciążenia na każdym szczeblu. Zasada jednokrotności poboru wspiera tym samym przejrzystość systemu, ogranicza pokusę obchodzenia przepisów i sprzyja uczciwej konkurencji między uczestnikami rynku¹⁶.

¹⁴ R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Warszawa: Oficyna Wolters Kluwer, 2010, s. 103–106.

¹⁵ T. Famulská, *Preferencje w podatku od towarów i usług dla małych i średnich przedsiębiorstw w warunkach jednolitego rynku europejskiego*, *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H*, 2016.

¹⁶ T. Famulská, *Konstrukcja VAT a ucieczka od podatku – wybrane problemy*, w: V. Babčák, A. Románová, I. Vojníková (red.), *Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky: nekonferenčný zborník vedeckých prác*, I. diel, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2015, s. 143.

Zasada neutralności

Najistotniejszą cechą podatku VAT jest jego neutralność, która polega na tym, że nabywca ponosi koszt podatku wyłącznie w przypadku towarów lub usług wykorzystywanych do prywatnej konsumpcji, a nie w ramach działalności gospodarczej. Realizacja tej zasady przebiega głównie poprzez mechanizm odliczania podatku naliczonego od należnego – jest to podstawowe prawo podatnika i nie powinno być ograniczane, z wyjątkiem szczególnych przypadków przewidzianych w dyrektywach.

Neutralność VAT dzieli się na zewnętrzną i wewnętrzną. Neutralność zewnętrzna odnosi się do międzynarodowych aspektów opodatkowania i zakłada, że podatek nałożony na import nie może być wyższy niż podatek od krajowych towarów tego samego rodzaju. Z kolei neutralność wewnętrzną wiąże się z rynkiem wewnętrznym UE, gdzie eksport wewnątrzunijny jest zwolniony z podatku, a towary importowane opodatkowane na poziomie krajowym¹⁷.

Zasada wielofazowości

Zasada stosowania podatku do wszystkich faz obrotu oznacza, że podatek musi być naliczany na każdym etapie obrotu, obejmując wszystkie cykle – od produkcji lub importu towarów i usług, aż po sprzedaż detaliczną¹⁸. W transakcjach realizowanych przez podatnika VAT, w momencie opodatkowania danego cyklu, nie ma znaczenia, czy w poprzednim etapie podatek został już uiszczony. Podmiot pełniący rolę podatnika zobowiązany jest do naliczenia podatku na danym etapie obrotu. Podatek jest doliczany na każdym etapie obrotu towarem lub usługą, jednak nie stanowi on bezpośredniego obciążenia finansowego dla podatnika. Przyjęty w systemie VAT mechanizm sprawia, że ostateczny ciężar podatku ponosi końcowy konsument¹⁹.

Zasada proporcjonalności podatku do ceny

Zgodnie z artykułem 1 ust. 2 dyrektywy w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (VAT): *"Zasada wspólnego systemu VAT polega na zastosowaniu do towarów i usług ogólnego podatku konsumpcyjnego dokładnie proporcjonalnego do ceny towarów i usług, niezależnie od liczby transakcji, które mają miejsce w procesie produkcji i*

¹⁷ R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej: Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Warszawa: Oficyna, a Wolters Kluwer business, 2010, s. 106.

¹⁸ R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, wyd. 3, Warszawa: Oficyna, a Wolters Kluwer business, 2009.

¹⁹ K. Kowalska, *Podatek od wartości dodanej a zasady prawa wspólnotowego*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2010, nr 135.

*dystrybucji poprzedzającym etap obciążenia tym podatkiem. VAT, obliczony od ceny towaru lub usługi według stawki, która ma zastosowanie do takiego towaru lub usługi, jest wymagalny od każdej transakcji, po odjęciu kwoty podatku poniesionego bezpośrednio w różnych składnikach kosztów."*²⁰, czyli zasada proporcjonalności podatku od towarów i usług polega na naliczaniu podatku od wartości dodanej w sposób proporcjonalny do ceny towarów i usług, niezależnie od liczby transakcji w procesie produkcji i dystrybucji.

Powyższe zasady – powszechności, opodatkowania konsumpcji, jednokrotności, neutralności, wielofazowości oraz proporcjonalności kształtują podstawy konstrukcyjne podatku VAT wpływając na jego spójność i przejrzystość funkcjonowania. Każda z nich chroni przedsiębiorców przed nadmiernymi obciążeniami, przerzucając ostateczny ciężar fiskalny na konsumenta końcowego. W ten sposób VAT realizuje zarówno cele dochodowe państwa i zapewnia równe warunki konkurencji w obrocie gospodarczym.

Podatek od towarów i usług (VAT) stanowi jeden z filarów polskiego systemu podatkowego, a jego znaczenie wynika z charakterystycznej konstrukcji jako podatku konsumpcyjnego, pośredniego i przerzucalnego na finalną cenę towarów i usług. Podatek od towarów i usług zaliczany jest do grupy podatków konsumpcyjnych, co oznacza, że obciąża wydatki związane z zakupem dóbr i usług przez ostatecznych nabywców. W opracowaniach podkreśla się, że jego przedmiotem jest właśnie konsumpcja, a nie dochód czy majątek podatnika. Oznacza to, że rzeczywisty koszt tego podatku ponoszą konsumenci, gdyż obciąża on środki przeznaczone na bieżące zakupy²¹. Podatek od towarów i usług należy do kategorii podatków pośrednich, które charakteryzują się tym, że obowiązek jego rozliczenia spoczywa na jednym podmiocie, natomiast ciężar ekonomiczny ponosi inny. W przypadku VAT to przedsiębiorcy są odpowiedzialni za naliczanie i przekazywanie podatku do budżetu państwa, jednak koszt ten ostatecznie pokrywają konsumenci poprzez wyższe ceny dóbr i usług. Cechą konstrukcyjną podatku od towarów i usług jest jego przerzucalność polegająca na możliwości uwzględnienia podatku w cenie sprzedawanego towaru lub świadczonej usługi. W praktyce oznacza to, że podmiot zobowiązany do rozliczenia VAT, zazwyczaj przedsiębiorca, może doliczyć jego wartość do ceny końcowej oferowanego produktu. W efekcie ciężar podatkowy

²⁰ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

²¹ A. Bernal, *Przerzucalność podatku od towarów i usług na rynku książek*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Rok LXXVI, zeszyt 4.

zostaje przesunięty na kolejny etap obrotu gospodarczego, którym jest nabywca, a tym samym faktyczne obciążenie podatkiem ponosi konsument dokonujący zakupu²².

1.3. Konstrukcja podatku od towarów i usług

Konstrukcja podatku od towarów i usług (VAT) w Polsce opiera się na ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r. poz. 361)²³, która obowiązuje od 1 maja 2004 r. Wcześniej kwestie dotyczące VATu były uregulowane w ustawie z dnia 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz.U. Nr 11, poz. 50 z późn. zm.). Nowelizacja przepisów miała na celu dostosowanie krajowego systemu podatkowego do wspólnego systemu VAT obowiązującego w Unii Europejskiej, co było związane z przystąpieniem Polski do UE. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że na konstrukcję podatku składają się następujące elementy²⁴:

- precyzyjne określenie stanów faktycznych i prawnych podlegających opodatkowaniu (przedmiotu opodatkowania),
- ustalenie zakresu podmiotowego podatku,
- zasady kształtowania podstawy opodatkowania,
- wybór stawek podatkowych i kształtu taryfy podatkowej,
- zasady przyznawania ulg i umorzeń,
- określenie kategorii podmiotów zwolnionych z opodatkowania.

W ujęciu normatywnym, wymienione wyżej elementy stanowią fundamentalne składniki każdej konstrukcji podatkowej. Jak zauważają Gomułowicz i Mączyński, to właśnie te komponenty kształtują ramy prawne podatku. Zgodnie z art. 21 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), obowiązek podatkowy powstaje z chwilą zaistnienia zdarzenia, z którym ustawa wiąże powstanie tego obowiązku lub z dniem doręczenia decyzji organu podatkowego, ustalającej wysokość tego zobowiązania²⁵.

Przedmiot opodatkowania

Przedmiot podatku jest rozumiany jako zjawisko, sytuacja, stan faktyczny lub prawny i stanowi zazwyczaj zdarzenie lub rzecz, której wystąpienie wiąże się z powstaniem obowiązku

²² E. Ruśkowski, L. Etel, J. Stankiewicz, *Prawo podatkowe*, Białystok 1994.

²³ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r., poz. 361)

²⁴ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, wyd. 6, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 116–117.

²⁵ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. 1997 Nr 137, poz. 926 z późn. zm.), art. 21 § 1 pkt 1.

podatkowego. Może to być uzyskanie dochodu, konkretna transakcja (np. sprzedaż towaru czy świadczenie usługi), jak i czynność o charakterze ciągłym (np. najem). Kluczowe jest tu to, że prawo podatkowe precyzyjnie wskazuje, jakiego rodzaju zdarzenia wywołują obowiązek zapłaty podatku²⁶. W przypadku podatku od towarów i usług – zgodnie z art. 5 ustawy o VAT – opodatkowaniu podlega m.in. odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju, import i eksport towarów oraz wewnątrzwspólnotowa dostawa i nabycie²⁷. Ustawodawca dąży do jak największej precyzji, aby podatnicy mieli jasność co do tego, które czynności podlegają opodatkowaniu. Ustalenie przedmiotu i podstawy opodatkowania jest niezbędne, by podatnik wiedział, kiedy i w jakiej wysokości powinien obliczyć oraz uiścić należny podatek.

Podmiot opodatkowania

Podmiot opodatkowania, zgodnie z art. 7 § 1 Ordynacji podatkowej, to osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca obowiązkowi podatkowemu wynikającemu z ustaw podatkowych²⁸. Podmioty podatkowe dzieli się na podmioty czynne i bierne. Podmiotem czynnym jest państwo lub inna jednostka publicznoprawna, uprawniona do nakładania i egzekwowania podatków, a także realizowania polityki podatkowej. Organy podatkowe działające w imieniu państwa to m.in. Minister Finansów, naczelnik urzędu skarbowego, wójt. Podmiot bierny obejmuje podatnika, płatnika oraz inkasenta. Podatnik to osoba, na której spoczywa obowiązek uiszczenia podatku. Płatnik oblicza i pobiera podatek od podatnika, a następnie przekazuje go do organu podatkowego. Inkasent natomiast pobiera podatek w imieniu organu podatkowego i również go odprowadza. Podział ten pozwala na określenie odpowiedzialności poszczególnych uczestników stosunku podatkowego²⁹.

Podmiotowość podatkowa obejmuje szeroki krąg podmiotów, w tym zarówno osoby fizyczne, jak i osoby prawne prowadzące działalność gospodarczą. Działalność gospodarcza, zgodnie z ustawą o VAT, obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców, usługodawców, rolników oraz podmiotów wykonujących wolne zawody. Podatnikiem może być zarówno osoba fizyczna oraz prawna, pod warunkiem samodzielnego prowadzenia działalności o charakterze zarobkowym. Niektóre podmioty np. organy administracji

²⁶ Owsiak, S. *Finanse publiczne*. Wydanie drugie. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001, s. 160.

²⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2024 poz. 361), art. 5.

²⁸ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2023 poz. 2383), art. 7.

²⁹ Szczodrowski, G. *Polski system podatkowy*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007, s. 17.

publicznej, mogą być zwolnione z obowiązków podatkowych, jeśli realizują zadania publiczne³⁰.

Podstawa opodatkowania

Podstawa opodatkowania, zgodnie z art. 29a ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570)³¹ jest wielkością stanowiącą podstawę do obliczenia należnego podatku. Może być wyrażona w formie wartości pieniężnej lub w jednostkach miary takich jak metry kwadratowe, litry, sztuki czy hektary, w zależności od specyfiki opodatkowanego świadczenia, a zatem określa, od czego podatek jest naliczany. Przy podatku od towarów i usług jest to najczęściej wartość sprzedaży lub wartość netto towaru bądź usługi, czyli obrót. Ustawa VAT przewiduje również szczególne zasady określania podstawy opodatkowania, między innymi dla czynności maklerskich, zarządzania funduszami powierniczymi, usług turystycznych oraz dostawy towarów używanych, dzieł sztuki i antyków (art. 119-120 ustawy o VAT)³². Podstawa opodatkowania może także podlegać korektom wynikającym z udzielonych rabatów, zwrotów towarów lub innych obniżek cenowych, co skutkuje zmniejszeniem zobowiązania podatkowego.³³

Podstawa opodatkowania łączy się z zagadnieniem minimalnej wysokości podatku oraz kumulacji zobowiązań podatkowych. Minimum wolne od podatku to ta część podstawy opodatkowania, od której nie jest pobierana należność podatkowa. W przepisach spotyka się zarówno formę bezpośredniego wskazania kwoty wolnej (na przykład przy podatku od spadków i darowizn), jak i rozwiązania pośrednie, polegające na obniżeniu końcowej wysokości podatku (np. w podatku dochodowym od osób fizycznych). Funkcją tego mechanizmu jest między innymi ograniczenie kosztów administracyjnych związanych z poborem podatku³⁴.

Kumulacja podatkowa to łączenie różnych podstaw opodatkowania w jedną całość, co wpływa na ostateczną wysokość zobowiązania podatkowego. Kumulacja podatkowa obejmuje cztery rodzaje³⁵:

- **czasową**, polegającą na sumowaniu dochodów lub majątku z określonego przedziału czasowego, najczęściej rocznego lub w przypadku VAT - miesięczną;

³⁰ A. Gomułowicz, J. Małecki, *op. cit.*, s. 568–569.

³¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570).

³² Tamże, art. 119-120.

³³ A. Kaźmierczyk, *Podatek od towarów i usług*, Difin, Warszawa 2011, s. 141.

³⁴ R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, 3. wyd., Wolters Kluwer Business, Oficyna, 2009, s. 22.

³⁵ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, 11. wyd., Wolters Kluwer, 2019, s. 102.

- **podmiotową**, czyli łączenie dochodów różnych osób, np. członków rodziny;
- **przedmiotową**, oznaczającą sumowanie różnych źródeł dochodu jednej osoby;
- **terytorialną**, która odnosi się do rozliczania dochodów uzyskanych w kraju i za granicą, przy czym mogą być one traktowane łącznie lub oddzielnie. Jest stosowana w ramach zasady terytorialności, określającej, że podatek VAT dotyczy głównie transakcji przeprowadzanych na terytorium danego państwa, a w przypadku dochodów zagranicznych obowiązują odrębne zasady opodatkowania.

Stawki podatku

Stawka podatkowa to wskaźnik określający wysokość podatku w odniesieniu do podstawy opodatkowania. Jest proporcją między obciążeniem podatkowym a wielkością podstawy.

$$\text{Stawka podatkowa} = \frac{\text{podatek}}{\text{podstawa opodatkowania}}$$

Wyróżnia się dwa główne rodzaje stawek:

- kwotowe,
- procentowe w równaniu $x \cdot 100\%$.

Stawki kwotowe określają podatek jako stałą wartość pieniężną przypisaną do jednostki podstawy opodatkowania, natomiast stawki procentowe wskazują, jaką część podstawy opodatkowania stanowi należny podatek.

Stawki procentowe dzielą się na proporcjonalne i zmienne. Stawki proporcjonalne (nazywane również stałymi) oznaczają stały procentowy udział podatku w odniesieniu do podstawy opodatkowania, niezależnie od jej wielkości. Są one stosowane najczęściej w podatkach od wartości dodanej oraz niektórych podatkach dochodowych. Zapewnia to równomierne obciążenie podatkowe wszystkich podatników.

Stawki zmienne charakteryzują się zależnością wysokości podatku od poziomu podstawy opodatkowania. Wśród nich wyróżnia się trzy główne typy: progresywne, regresywne i degresywne. Stawka progresywna wzrasta wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania, co oznacza, że osoby o wyższych dochodach płacą wyższy procent podatku. Stawka regresywna działa odwrotnie - procentowy udział podatku maleje przy wzroście podstawy, co skutkuje relatywnie mniejszym obciążeniem podatkowym dla wyższych dochodów. Natomiast stawka degresywna maleje do pewnego poziomu, a następnie utrzymuje się na stałym poziomie³⁶.

³⁶ A. Gomułowicz, J. Małecki, *op. cit.*

Stawka VAT w Polsce jest procentowa i proporcjonalna, co oznacza, że podatek naliczany jest jako stały procent wartości podstawy opodatkowania, niezależnie od jej wysokości.

Zwolnienia, ulgi, wyłączenia i zwwyżki podatkowe

Ordynacja podatkowa uwzględnia zwolnienia, ulgi, wyłączenia oraz zwwyżki podatkowe pełnią funkcję narzędzi modyfikujących wysokość zobowiązań podatkowych. Ich głównym celem jest redukcja obciążeń fiskalnych, jednak różnią się one od siebie mechanizmem działania i zakresem stosowania.

Ulgi podatkowe zmniejszają wysokość płaconego podatku na poprzez obniżenie podstawy opodatkowania lub zastosowanie niższych stawek.

Zwolnienie podatkowe to preferencja polegająca na całkowitym lub częściowym odstąpieniu od obowiązku zapłaty podatku w określonych sytuacjach. Wyróżniamy dwa główne rodzaje zwolnień od VAT: podmiotowe i przedmiotowe. Zwolnienie podmiotowe dotyczy określonych grup podatników, np. małych przedsiębiorców. Zwolnienie przedmiotowe odnosi się do konkretnych czynności, towarów lub usług, takich jak usługi medyczne czy edukacyjne, które są wyłączone z opodatkowania ze względu na interes społeczny³⁷.

Zwolnienie podmiotowe z VAT, określone w art. 113 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535), przysługuje podatnikom, których sprzedaż w poprzednim roku nie przekroczyła 200 000 zł, a po przekroczeniu tej kwoty w trakcie roku traci ono moc. Nie obejmuje m.in. towarów akcyzowych, nowych środków transportu i usług prawniczych. Zwolnienie przedmiotowe, uregulowane w art. 43 tej samej ustawy, odnosi się do określonych kategorii towarów i usług, dla których ustawodawca przewidział zwolnienie niezależnie od wartości sprzedaży. Faktury w obu przypadkach oznaczają się stawką „zw.”, bez prawa do odliczenia VAT od kosztów³⁸.

Zwwyżki podatkowe mają miejsce, gdy określony podmiot uiszcza podatek wyższy, niż wynika to z ogólnie obowiązujących przepisów. Ich stosowanie jest rzadkie i ma głównie represyjny charakter³⁹.

³⁷ G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007, s. 20.

³⁸ <https://www.podatki.gov.pl/dzialalnosc-gospodarcza/podatnik-vat/> (dostęp 04.01.2025 r.)

³⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 160.

1.4. Podmiot, przedmiot i stawki podatku od towarów i usług w świetle regulacji prawnych w Polsce

Podstawy prawne podatku od towarów i usług (VAT) w Polsce wynikają z ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, która implementuje postanowienia Dyrektywy Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej. Celem tych regulacji jest zapewnienie jednolitego i przejrzystego systemu opodatkowania obrotu gospodarczego, zgodnie z unijnymi standardami. Uzupełnieniem regulacji VAT jest Ordynacja podatkowa, która określa ogólne zasady postępowania podatkowego, w tym obowiązki podatników oraz organy odpowiedzialne za egzekwowanie przepisów. Ordynacja reguluje również kwestie związane z wymiarem i poborem podatków, kontrolą podatkową oraz procedurami odwoławczymi⁴⁰.

Podatek od towarów i usług w Polsce tak samo jak inne zobowiązania podatkowe opiera się na elementach konstrukcji, takich jak podmiot, przedmiot opodatkowania, podstawa opodatkowania, stawki oraz zwolnienia⁴¹.

Tabela 1. Zestawienie elementów konstrukcyjnych podatku VAT według ustawy.

Ustawa o podatku od towarów i usług	
Element	Podstawa prawna
Podmiot	art. 15
Przedmiot	art. 5
Podstawa opodatkowania	art. 29a
Stawki i zwolnienia	art. 41, 43, 83, 113, 146aa*, załącznik nr 3 i 10

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, z uwzględnieniem kluczowych artykułów regulujących poszczególne elementy konstrukcji podatku VAT.

Zgodnie z art. 15 ustawy o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2024 poz. 361, t.j., obowiązującej od 1 stycznia 2025 r.), podatnikami podatku VAT są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, które samodzielnie wykonują działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat tej działalności. Działalność gospodarcza obejmuje wszelką aktywność producentów, handlowców, usługodawców,

⁴⁰ R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, 3. wyd., Wolters Kluwer Business, Oficyna, 2009, s. 22.

⁴¹ M. Jarczok-Guzy, *Stawki podatku od towarów i usług w Polsce a realizacja optymalizacji podatkowej*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 3(87), cz. 2, s. 77–85.

rolników oraz osób wykonujących wolne zawody. W ustawie wskazano także na ciągłość oraz cel zarobkowy, nawet jeśli efektem działań nie jest rzeczywisty zysk.

W przypadku przedsiębiorstwa w spadku, ustawodawca w art. 15 ust. 1a-1b określił, że od momentu otwarcia spadku do wygaśnięcia zarządu sukcesyjnego lub uprawnienia do powołania zarządcy sukcesyjnego, uznaje się je za podatnika. Ustawa przewiduje pewne wyłączenia z kategorii podatników. Art. 15 ust. 3 wskazuje, że czynności, których przychody są wymienione w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, takie jak wynagrodzenia ze stosunku pracy, nie są uznawane za działalność gospodarczą. Działalność twórców i artystów, wynagradzanych w formie honorariów za przeniesienie praw autorskich, również jest wyłączona, jeśli występuje zależność zlecniodawca-wykonawca. Specjalne regulacje dotyczą także organizacji pożytku publicznego. Art. 15 ust. 3b przewiduje, że jednostki organizacyjne tych organizacji, prowadzące działalność gospodarczą i samodzielnie sporządzające sprawozdania finansowe, mogą być uznane za podatników VAT. Ponadto art. 15 ust. 3c stanowi, że odpłatne przekazywanie towarów lub usług pomiędzy takimi jednostkami również podlega opodatkowaniu.

Artykuł 15 ustawy o VAT definiuje krąg podmiotów uznawanych za podatników, opierając się na kryterium samodzielnie prowadzonej działalności gospodarczej. Ustawodawca przewiduje szereg wyłączeń i wyjątków, mających na celu ochronę osób fizycznych i podmiotów działających w określonych warunkach. Ta regulacja zapewnia spójność z unijnymi zasadami VAT⁴². Podatnicy VAT zobowiązani są do prowadzenia ewidencji sprzedaży i zakupów, składania okresowych deklaracji VAT oraz przesyłania plików JPK_VAT w celu kontroli rozliczeń. Wynika to z ustawy o VAT oraz przepisów wykonawczych, m. in. z rozporządzenia Ministra Finansów w sprawie prowadzenia ewidencji VAT⁴³.

Przedmiotem opodatkowania podatkiem od towarów i usług zgodnie z art. 5 ustawy o VAT (Dz.U.2024.361 t.j.) są:

- odpłatna dostawa towarów i świadczenie usług na terytorium kraju,
- eksport towarów,
- import towarów,
- wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów,
- wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów.

⁴² Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, art. 15 (Dz.U. 2004 Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

⁴³ <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00248> (dostęp: 06.01.2025 r.)

Te czynności podlegają opodatkowaniu niezależnie od spełnienia wymogów formalnych, co podkreśla ich powszechny charakter. Ustawa przewiduje również opodatkowanie w sytuacji nadużycia prawa, definiowanego jako dokonanie czynności głównie w celu uzyskania korzyści podatkowych sprzecznych z celem przepisów. Wyjątek stanowią umowy międzynarodowe dotyczące:

- budowy mostów transgranicznych,
- utrzymania mostów transgranicznych,
- wspólnych odcinków dróg.

W tych przypadkach import towarów może być zwolniony z VAT pod określonymi warunkami.

Na gruncie polskiego systemu podatkowego, ustawa o podatku od towarów i usług z dnia 11 marca 2004 r. (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535 z późn. zm.) przewiduje różne stawki podatkowe w zależności od charakteru dostarczanych towarów i świadczonych usług. Podstawową stawką VAT, określoną w art. 41 ust. 1 ustawy o VAT, jest stawka 23%, która obowiązuje od 1 stycznia 2011 r., podwyższona z wcześniejszego poziomu 22%.

Poza stawką podstawową, ustawa przewiduje także stawki obniżone. Stawka 8%, zgodnie z art. 41 ust. 2 oraz załącznikiem nr 3 do ustawy, obejmuje m.in. usługi budowlane i remontowe. Kolejna obniżona stawka w wysokości 5%, wynikająca z art. 41 ust. 2a oraz załącznika nr 10 do ustawy, dotyczy głównie produktów spożywczych, książek drukowanych i niektórych publikacji elektronicznych.

Szczególne znaczenie ma również stawka 0%, przewidziana w art. 41 ust. 3-6 oraz art. 83 ustawy o VAT. Dotyczy ona eksportu towarów oraz wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów. Istotnym jest, że stawka 0% oraz zwolnienie z VAT, mimo podobnych efektów ekonomicznych, różnią się zasadniczo pod względem prawnym. Podatnik stosujący stawkę 0% zachowuje prawo do odliczenia podatku naliczonego, podczas gdy zwolnienie z VAT tego prawa nie przyznaje.

Ustawa uwzględnia także szczególne rozwiązania ryczałtowe. Usługi przewozu osób taksówkami osobowymi mogą być objęte ryczałtową stawką 4%, wynikającą z art. 114 ust. 1 ustawy. Wcześniej obowiązywała stawka 3%, podniesiona w 2011 r. Kolejnym przypadkiem jest zryczałtowany zwrot podatku dla rolników ryczałtowych, którzy dokonują dostaw

produktów rolnych lub usług rolniczych. Stawka ta, zgodnie z art. 115 ust. 2 ustawy o VAT, wynosi obecnie 7%⁴⁴.

Tabela 2. Stawki podatku VAT w Polsce (stan prawny na 2025 r.).

Rodzaj stawki VAT	Wysokość	Podstawa prawna	Uwagi
Stawka podstawowa	23%	Art. 41 ust. 1 Ustawy o VAT	Stawka obowiązująca od 1 stycznia 2011 r., podwyższona z 22%.
Stawka obniżona	8%	Art. 41 ust. 2, załącznik nr 3 Ustawy o VAT	Dotyczy wybranych towarów i usług, np. usług budowlanych i remontowych.
Stawka obniżona	5%	Art. 41 ust. 2a, załącznik nr 10 Ustawy o VAT	Dotyczy m.in. produktów żywnościowych oraz książek drukowanych.
Stawka 0%	0%	Art. 41 ust. 3-6 oraz art. 83 Ustawy o VAT	Stosowana w eksporcie towarów oraz wewnątrzwspólnotowej dostawie towarów.
Ryczałt dla taksówkarzy	4%	Art. 114 ust. 1 Ustawy o VAT	Dla usług taksówkarskich, wcześniej wynosiła 3%.
Zryczałtowany zwrot podatku dla rolników	7%	Art. 115 ust. 2 Ustawy o VAT	Dla rolników ryczałtowych sprzedających produkty rolne.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ustawy o VAT (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535 z późn. zm., stan prawny na 2025 r.).

System stawek VAT w Polsce jest zróżnicowany i dostosowany do różnych rodzajów towarów oraz usług. Podstawowa stawka wynosi obecnie 23%, natomiast w przypadku niektórych towarów i usług ustawodawca przewidział obniżone stawki 8% i 5%, obejmujące m.in. wybrane usługi budowlane oraz produkty spożywcze. Stawka 0% stosowana jest w szczególnych przypadkach, takich jak eksport towarów i wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów. Dodatkowo, funkcjonują uproszczone formy opodatkowania, takie jak ryczałtowa stawka dla usług taksówkarskich wynosząca 4% oraz zryczałtowany zwrot podatku dla rolników ryczałtowych w wysokości 7%⁴⁵.

⁴⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

⁴⁵ <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00232#4> (dostęp 06.01.2025 r.)

1.5. Zasady naliczania i odliczania VAT

Podstawą prawną regulującą zasady naliczania i odliczania podatku od towarów i usług (VAT) w Polsce jest Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2004 nr 54 poz. 535, z późn. zm.). Ze względu na metodę rozliczania podatku od towarów i usług wyróżnia się następujące terminy⁴⁶:

- podatek należny,
- podatek naliczony.

Podatek należny to kwota podatku VAT, którą przedsiębiorca lub inny podmiot zobowiązany do rozliczenia VAT musi odprowadzić do Skarbu Państwa w związku ze sprzedażą towarów lub usług. W tym przypadku podatnik pełni rolę sprzedawcy. Podatek naliczony to z kolei VAT, który przedsiębiorca poniósł w związku z zakupem towarów lub usług niezbędnych do prowadzenia działalności gospodarczej. Jest on uwzględniony w cenie nabywanych dóbr i usług⁴⁷.

Ustawa o podatku od towarów i usług implementuje mechanizmy umożliwiające podatnikom obniżenie kwoty podatku należnego o podatek naliczony przy nabyciu towarów i usług, co jest realizacją zasady neutralności VAT⁴⁸. Kwota do zapłaty do Urzędu Skarbowego stanowi różnicę między podatkiem należnym a naliczonym. W sytuacji, gdy kwota podatku naliczonego przewyższa podatek należny, podatnik ma prawo do zwrotu nadwyżki lub może obniżyć wartość podatku należnego w kolejnym okresie rozliczeniowym. Zjawisko to określane jest jako zwrot bezpośredni lub zwrot pośredni⁴⁹.

Tabela 3. Sposób rozliczania podatku VAT w zależności od relacji między podatkiem należnym a naliczonym.

Podatek należny > Podatek naliczony	Wartość podatku jest przekazywana do organu podatkowego
Podatek należny < Podatek naliczony	Wartość podatku do zwrotu lub rozliczenia w następnych okresach

Źródło: Opracowanie własne.

⁴⁶ S. Owsiak, *Finanse publiczne: teoria i praktyka*. Wydanie drugie, uaktualnione. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001, s. 412.

⁴⁷ https://www.ey.com/pl_pl/insights/tax/podatki-posrednie-vat-akcyza-clo/podatek-vat-w-polsce-co-warto-wiedziec-o-podatku-od-towarow-i-uslug (dostęp: 11.01.2025 r.)

⁴⁸ A. Dmowski, Prawo do odliczenia VAT naliczonego oraz ograniczenie tego prawa – podsumowanie doświadczeń krajowych i międzynarodowych, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2023, nr 7,

⁴⁹ S. Owsiak, *Finanse publiczne...* s. 412.

Naliczanie podatku VAT

Podstawą prawną dla naliczania VAT w Polsce jest Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2023 r. poz. 1570 z późn. zm.), która określa nie tylko stawki podatkowe, ale także moment powstania obowiązku podatkowego oraz zasady dokumentowania transakcji. Podatek VAT naliczany jest według określonych stawek: podstawowej 23%, obniżonych 8% i 5%, a także 0% w przypadku niektórych transakcji wewnątrzwspólnotowych i eksportowych. Obowiązek podatkowy powstaje w momencie dostarczenia towaru lub wykonania usługi, chyba że wcześniej została wystawiona faktura bądź dokonano zapłaty (art. 19a ustawy o VAT). Naliczony VAT powinien być ujęty w ewidencji sprzedaży prowadzonej przez podatnika, która umożliwia rozliczenie zobowiązania podatkowego wobec organu skarbowego. Ważnym elementem naliczania VAT jest prawidłowe ustalenie podstawy opodatkowania, którą stanowi obrót, czyli kwota należna z tytułu sprzedaży pomniejszona o podatek VAT (art. 29a ustawy o VAT). Naruszenie zasad naliczania VAT, w tym nieprawidłowe określenie stawki podatkowej lub momentu powstania obowiązku podatkowego, może skutkować sankcjami finansowymi, a dodatkowo odsetkami za zwłokę. W Polsce w 2018 roku został wprowadzony mechanizm podzielonej płatności (split payment), który ma na celu uszczelnienie systemu naliczania VAT poprzez rozdzielenie kwoty netto od kwoty podatku na odrębne rachunki bankowe, co utrudnia unikanie opodatkowania⁵⁰.

Tabela 4. Etapy naliczania podatku VAT.

Etap	Opis
Identyfikacja transakcji	Określenie, czy dana transakcja podlega opodatkowaniu VAT.
Ustalenie podstawy opodatkowania	Wyliczenie wartości sprzedaży podlegającej opodatkowaniu (bez VAT).
Obliczenie stawki VAT	Zastosowanie odpowiedniej stawki VAT (np. 23%, 8%, 5% lub 0%).
Wystawienie faktury VAT	Obowiązkowe udokumentowanie transakcji poprzez fakturę VAT.
Rejestracja w deklaracji VAT	Uwzględnienie transakcji w odpowiednich deklaracjach podatkowych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie informacji z portalu Biznes.gov.pl⁵¹

⁵⁰ J. Pęczek-Czerwińska, Prewspółczynnik odliczenia VAT naliczonego, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.

⁵¹ <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00232> (dostęp: 10.01.2025 r.)

Przedsiębiorca, który jest zarejestrowany jako podatnik VAT ma obowiązek wpłacać kwotę podatku od sprzedaży w następujących terminach:

- do 25 dnia miesiąca następującego po rozliczonym miesiącu – rozliczenie miesięczne,
- do 25 dnia miesiąca następującego po rozliczonym kwartale – rozliczenie kwartalne⁵².

Odliczanie podatku VAT

Odliczenie podatku od towarów i usług jest elementem konstrukcji tego podatku, który wynika z zasady neutralności (por. art. 86 i n. ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1570, dalej: ustawa o VAT). Mechanizm odliczania chroni przedsiębiorstwo przed nadmiernym obciążeniem z tytułu VAT należnego lub uiszczanego w związku z prowadzoną działalnością.⁵³ W myśl tej zasady ciężar podatku ponosi ostateczny konsument, a nie podmiot gospodarczy (podatnik) nabywający towary lub usługi na potrzeby prowadzonej działalności opodatkowanej VAT⁵⁴.

Prawo do odliczenia podatku naliczonego jest uprawnieniem podatnika, z którego może skorzystać lub zrezygnować, zarówno częściowo, jak i całkowicie w danym okresie rozliczeniowym. Ograniczenia tego prawa mogą wynikać jedynie z ściśle określonych przypadków przewidzianych w ustawie o VAT i nie powinny być interpretowane rozszerzająco. Trybunał Sprawiedliwości UE podkreśla, że prawo to powinno gwarantować neutralność podatkową, niezależnie od celu i rezultatów działalności, o ile jest ona opodatkowana VAT. Zakres wyjątków od tego prawa określony został w art. 88 ustawy o VAT, zgodnie z przepisami unijnymi⁵⁵. Podatnik ma prawo do odliczenia podatku VAT zapłaconego przy nabyciu towarów i usług, pod warunkiem spełnienia określonych kryteriów. Po pierwsze, musi być zarejestrowanym czynnym podatnikiem VAT. Po drugie, nabyte towary i usługi powinny być wykorzystywane do wykonywania czynności opodatkowanych VAT. Po trzecie, konieczne jest posiadanie odpowiedniego dokumentu potwierdzającego transakcję, np. faktura VAT lub dokument celny. Należy również uwzględnić, że ustawa przewiduje pewne ograniczenia w możliwości odliczenia VAT dla określonych kategorii wydatków, takich jak usługi noclegowe i

⁵² Kwartalne rozliczanie VAT mogą wybrać mali podatnicy, jeżeli od chwili zarejestrowania do VAT minął okres 12 miesięcy. Zgodnie z art. 2 pkt 25 ustawy o VAT, małym podatnikiem jest podatnik, u którego wartość sprzedaży (wraz z kwotą podatku) w poprzednim roku podatkowym nie przekroczyła równowartości 2 000 000 euro. Przeliczenia tego limitu na złotówki dokonuje się według średniego kursu euro ogłaszanego przez NBP na pierwszy dzień roboczy października roku poprzedniego, zaokrąglając do 1 000 zł. <https://www.gofin.pl/17,2,7,246290,limity-dla-malego-podatnika-vat-w-2025-r.html> (dostęp 11.01.2025 r.)

⁵³ B. Rogowska-Rajda, *Zasady odliczania podatku VAT przy nabyciu dóbr inwestycyjnych w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a finanse przedsiębiorstw*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H” 2017, t. 51, nr 5.

⁵⁴ <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00249> Odliczenie i zwrot podatku VAT (dostęp: 10.01.2025 r.)

⁵⁵ A. Kaźmierczyk, *Podatek od towarów i usług*, Difin, Warszawa 2011, s. 170.

gastronomiczne nabywane na własne potrzeby podatnika czy wydatki związane z pojazdami samochodowymi wykorzystywanymi zarówno do celów służbowych, jak i prywatnych⁵⁶.

Ponadto zgodnie z art. 88 ust. 3a ustawy o podatku od towarów i usług, podatnik nie ma prawa do odliczenia podatku VAT w przypadku faktur⁵⁷:

- wystawionych przez podmiot nieistniejący;
- dokumentujących transakcje niepodlegające opodatkowaniu lub zwolnione z VAT;
- stwierdzających czynności, które nie zostały dokonane;
- podających kwoty niezgodne z rzeczywistością;
- potwierdzających czynności nieważne na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego.

Dokumentacja i ewidencjonowanie

Prowadzenie pełnej ewidencji VAT jest obowiązkiem podmiotów podlegających temu podatkowi, które chcą skorzystać z możliwości odliczenia podatku naliczonego. Ewidencja powinna zawierać m.in.⁵⁸:

- wielkość sprzedaży zwolnionej z VAT,
- dane niezbędne do określenia przedmiotu i podstawy opodatkowania,
- wysokość podatku należnego
- kwotę podatku naliczonego obniżającego VAT należny,
- kwoty podlegające wpłacie lub zwrotowi z urzędu skarbowego,
- inne dane potrzebne do sporządzenia deklaracji podatkowej.

Podatnicy korzystający ze zwolnienia podmiotowego (przy niskiej wartości sprzedaży) zobowiązani są do bieżącego ewidencjonowania obrotu aż do momentu przekroczenia limitu sprzedaży, po czym tracą prawo do zwolnienia. W przypadku sprzedaży na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej oraz rolników ryczałtowych, obowiązkowe jest prowadzenie ewidencji z wykorzystaniem kas rejestrujących, gdy obrót przekroczy określone limity. Przedsiębiorcy prowadzący działalność gospodarczą są zobowiązani do wystawiania faktur zawierających datę sprzedaży, cenę netto, podstawę opodatkowania, stawkę i kwotę podatku oraz dane podatnika i nabywcy. Faktury dla osób fizycznych nieprowadzących działalności nie są obowiązkowe, o ile nie zażądamy ich osobiście⁵⁹.

⁵⁶ <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00249> Odliczenie i zwrot podatku VAT (dostęp: 10.01.2025)

⁵⁷ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, art. 88 (Dz.U. 2004 Nr 54, poz. 535 z późn. zm.).

⁵⁸ R. Wolański, *System podatkowy w Polsce*, 3. wyd., Wolters Kluwer Business, Oficyna, 2009, s. 161.

⁵⁹ Ibidem.

Rozdział 2: Harmonizacja podatku VAT w Unii Europejskiej

Podatek od towarów i usług to jedno z głównych źródeł dochodów państw w Europie i trudno sobie dziś wyobrazić sprawnie działające finanse publiczne bez wpływów z VAT. W realiach wspólnego rynku Unii Europejskiej konieczne było jednak uporządkowanie zasad jego naliczania i poboru, tak aby ułatwić handel, zlikwidować przeszkody podatkowe i zapewnić uczciwe warunki konkurencji. Harmonizacja VAT to jedno z najbardziej rozwiniętych i dopracowanych pól integracji gospodarczej w UE, bo dotyczy nie tylko kwestii technicznych, ale też bardzo praktycznych aspektów funkcjonowania przedsiębiorstw i konsumentów.

W niniejszym rozdziale przedstawione zostaną podstawy funkcjonowania jednolitego rynku Unii Europejskiej oraz znaczenie koordynacji podatków pośrednich w ramach unijnego porządku prawnego. Szczególna uwaga zostanie poświęcona definicji oraz przesłankom harmonizacji podatkowej, jej uwarunkowaniom historycznym i kierunkom rozwoju, a także zakresowi regulacyjnemu wynikającemu z obowiązujących przepisów prawa wtórnego, a w szczególności dyrektywy 2006/112/WE. W ostatnim podrozdziale omówione zostaną główne założenia stojące za harmonizacją VAT, jej praktyczne korzyści oraz trudności, jakie napotyka ten proces, zarówno na poziomie instytucji unijnych i w krajowych systemach podatkowych.

2.1. Wspólny rynek a harmonizacja podatków pośrednich

Wspólny rynek, czyli jednolity rynek wewnętrzny to zaawansowany etap integracji gospodarczej, w ramach którego zniesiono bariery wewnętrzne, aby zapewnić swobodny przepływ podstawowych czynników ekonomicznych. W Traktacie o Funkcjonowaniu UE jasno zdefiniowano, że jednolity rynek obejmuje obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniono swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i osób⁶⁰. Te cztery fundamentalne swobody, które ustanowione zostały pierwotnie w Traktacie Rzymskim z 1957 roku, który powołał do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą, rozwinięte zostały w kolejnych traktatach i stanowią rdzeń wspólnego rynku UE. Ich realizacja wymaga zarówno negatywnej integracji, czyli w tym przypadku usunięcia istniejących barier, np. ceł czy dyskryminacyjnych regulacji krajowych oraz pozytywnej integracji, m. in. ustanowienia wspólnych norm i ujednolicenia przepisów. Szczegółowe przepisy dotyczące poszczególnych swobód zawarte są w artykułach Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), artykuły 28–37 dotyczą

⁶⁰ Unia Europejska, *Rynek wewnętrzny*, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_pl, dostęp 12.04.2025.

swobodnego przepływu towarów, 45–62 odnoszą się do swobodnego przepływu osób i usług, a 63–66 regulują swobodny przepływ kapitału⁶¹. Przepisy te pełnią kluczową rolę w działaniu wspólnego rynku, a mianowicie tworzą jego podstawy i zapewniają, że cały system działa spójnie i efektywnie.⁶²

Celem utworzenia wspólnego rynku było pobudzenie konkurencji, wzrost efektywności oraz intensyfikacja wymiany handlowej między państwami członkowskimi, ponieważ wspólny rynek sprzyja lepszemu wykorzystaniu zasobów w skali całej UE oraz integracji niegdyś odrębnych gospodarek narodowych w jednolitą gospodarkę unijną. Szacunki ekonomiczne wskazują, że dzięki istnieniu jednolitego rynku PKB państw członkowskich jest średnio o ok. 9% wyższy niż byłby w warunkach utrzymywania barier taryfowych i pozataryfowych⁶³. Eliminacja barier wewnątrzunijnych i harmonizacja kluczowych regulacji przyczyniły się do znaczącego zwiększenia dobrobytu gospodarczego. Warto jednak zauważyć, że tworzenie wspólnego rynku to proces ciągły mimo formalnego ukończenia integracji rynkowej z końcem 1992 r. (na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego) wciąż występują pewne ograniczenia, np. niepełna liberalizacja usług czy różnice w przepisach krajowych wymagające dalszych działań integracyjnych⁶⁴.

Jednym z obszarów, które wymagają harmonizacji w ramach wspólnego rynku jest opodatkowanie pośrednie, w szczególności podatek od wartości dodanej (VAT) oraz podatek akcyzowy. Podatki pośrednie to daniny nakładane na wydatki konsumpcyjne (transakcje sprzedaży towarów i usług), w odróżnieniu od podatków bezpośrednich obciążających dochody lub majątek. Zróżnicowanie stawek i zasad opodatkowania pośredniego w różnych krajach może wpływać na warunki konkurencji i przepływy handlowe, podobnie do celów czy innych barier fiskalnych. Już autorzy Traktatu Rzymskiego dostrzegali, że brak koordynacji w tym zakresie mógłby zniweczyć korzyści ze zniesienia celów wewnętrznych, dlatego harmonizacja podatków pośrednich została uznana za warunek niezbędny funkcjonowania wspólnego rynku⁶⁵. Traktat Rzymski zawierał specjalną podstawę prawną do podejmowania takich

⁶¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1–388.

⁶² *Rynek wewnętrzny – definicja*, Komisja Europejska, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/internal-market.html>, dostęp 12.04.2025.

⁶³ J. in 't Veld, *The economic benefits of the EU Single Market in goods and services*, „Journal of Policy Modeling” 2019.

⁶⁴ Jednolity rynek – działania UE, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_pl, dostęp 12.04.2025.

⁶⁵ European Communities, *The value-added tax in the European Community (Community Topics 36, revised edition of Topic 29)*, Brussels: European Communities, Press and Information, 1970, <https://aei.pitt.edu/34513/1/A682.pdf>, dostęp 12.04.2025.

działań, a art. 99 Traktatu EWG (obecnie art. 113 TFUE) zobowiązał państwa członkowskie do harmonizacji ustawodawstw w zakresie podatków pośrednich w stopniu w jakim jest to konieczne dla realizacji celów wspólnego rynku⁶⁶. Regulacja ta oznaczała m.in. konieczność ujednolicenia konstrukcji podatków obrotowych i ograniczenia skrajnych różnic w stawkach, aby podatki te nie stanowiły ukrytych barier w przepływie towarów i usług.

Podatek VAT od początku integracji europejskiej odgrywał kluczową rolę, a harmonizację podatków obrotowych (w tym wprowadzenie wspólnego systemu VAT) uznano za *conditio sine qua non*⁶⁷ utworzenia jednolitego rynku⁶⁸. W latach 60. XX w. EWG podjęła decyzję o zastąpieniu różnorodnych krajowych podatków obrotowych, często wielofazowych i kaskadowych jednolitym podatkiem od wartości dodanej. Pierwsza i Druga Dyrektywa Rady z 1967 r. ustanowiły wspólne ramy prawne VAT w Europie, co zapoczątkowało nowy, powszechny system opodatkowania obrotu zamiast podatków kaskadowych. Do 1970 r. wszystkie ówczesne państwa Wspólnoty wprowadziły VAT, tworząc w ten sposób podstawę do dalszej harmonizacji tego podatku w kolejnych dekadach. Proces ten był ściśle powiązany z likwidacją tzw. granic fiskalnych. Zniesienie z dniem 1 stycznia 1993 r. kontroli podatkowych na wewnętrznych granicach UE było ukoronowaniem budowy rynku wewnętrznego i wymagało uprzedniego uzgodnienia wspólnych zasad naliczania i poboru VAT, tak aby zapobiec zakłóceniom konkurencji i ubytkom dochodów fiskalnych. Biała Księga Komisji Europejskiej z 1985 r., która została opracowana przez komisarza lorda Cockfielda zawierała około 300 działań niezbędnych do ukończenia wspólnego rynku, w tym istotne propozycje w dziedzinie usunięcia fiskalnych barier handlu. W rezultacie Jednolity Akt Europejski z 1986 r. oraz późniejsze dyrektywy podatkowe stworzyły ramy prawne do stopniowej harmonizacji stawek VAT i akcyz oraz zasad ich poboru. Zatem zniesienie celi wewnętrznych musiało zostać uzupełnione eliminacją innych obciążeń o podobnym skutku (jak podatki pośrednie), aby w pełni urzeczywistnić swobodny przepływ towarów⁶⁹.

Dążenie do pełnej realizacji swobód wspólnego rynku nieuchronnie wiąże się z koniecznością dalszej harmonizacji systemów podatkowych państw członkowskich. Istotne znaczenie ma przy tym nie tylko eliminacja barier o charakterze fiskalnym, lecz również zapewnienie neutralności oraz sprawiedliwości opodatkowania na poziomie unijnym.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ *Conditio sine qua non* (łac.) – warunek konieczny, bez którego coś nie może zaistnieć.

⁶⁸ S. Beshi, B. Peci, *The importance of value-added tax harmonization in the European Union single market*, „Corporate & Business Strategy Review” 2023, t. 4, nr 1, s. 142–157.

⁶⁹ Ibidem.

Harmonizacja stanowi zatem istotny mechanizm wspierający pogłębianie integracji instytucjonalnej i gospodarczej Unii Europejskiej.

2.2. Pojęcie i przyczyny harmonizacji podatkowej

Harmonizacja podatkowa w Unii Europejskiej oznacza proces stopniowego zbliżania i ujednolicania elementów krajowych systemów podatkowych państw członkowskich tak, aby zapewnić sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku wewnętrznego. Jest to normatywne przybliżanie przepisów podatkowych różnych państw UE do wspólnych standardów, co ma zapobiec sytuacji, w której rozbieżności w prawie podatkowym tworzyłyby przeszkody dla swobodnego przepływu towarów, usług, osób i kapitału w ramach Unii⁷⁰. Harmonizacja nie eliminuje jednak odrębności krajowych systemów, gdyż każdy kraj zachowuje własne podatki i instytucje, lecz dostosowuje je w określonym zakresie do uzgodnionych zasad unijnych. Głównym zamierzeniem tak rozumianej harmonizacji jest urzeczywistnienie idei wspólnego rynku UE, czyli zniesienie barier wynikających z różnic w opodatkowaniu między państwami⁷¹.

Podstawowe cele harmonizacji podatkowej wynikają z potrzeby usunięcia tych barier fiskalnych oraz zapewnienia neutralności podatków w wymianie transgranicznej. Po pierwsze, harmonizacja ma eliminować fiskalne bariery i utrudnienia, które mogłyby hamować swobodny przepływ towarów, usług czy czynników produkcji między krajami członkowskimi. Rozbieżności w stawkach, zasadach opodatkowania czy systemach poboru podatków mogą inaczej obciążać podmioty w różnych państwach, zaburzając reguły jednolitego rynku, stąd dążenie do ich minimalizowania. Po drugie, istotnym celem jest zapobieganie podwójnemu opodatkowaniu dochodów w transakcjach transgranicznych oraz unikanie sytuacji, w której dane przychody nie zostałyby opodatkowane w żadnym kraju, czyli tzw. podwójne nieopodatkowanie. Bez wspólnych uzgodnień dochodzić mogło wcześniej do przypadków, gdzie ten sam dochód był opodatkowany dwukrotnie przez różne jurysdykcje lub przeciwnie, czyli nie podlegał opodatkowaniu nigdzie, co zaburzało warunki prowadzenia działalności gospodarczej w UE. Po trzecie, harmonizacja ma służyć eliminacji zakłóceń konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi. Znaczne różnice w obciążeniach podatkowych np. w stawkach VAT czy zasadach opodatkowania przedsiębiorstw mogą wpływać na decyzje biznesowe i prowadzić do nierównej konkurencji. Koordynacja polityk podatkowych pomaga

⁷⁰ J. Szolno-Koguc, *Problemy harmonizacji podatkowej w krajach Unii Europejskiej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia” 2008, Vol. XLII, nr 18.

⁷¹ K. Goral, *Analiza. Wyzwania harmonizacji podatkowej w UE*, Fundacja New Direction, 2017.

zatem zapewnić bardziej wyrównane warunki gry rynkowej. W traktatach unijnych wprost wskazano, że harmonizacja ustawodawstw podatkowych jest dopuszczalna w zakresie niezbędnym do ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji, na co wskazuje art. 113 TFUE⁷² i jest podstawą prawną działań harmonizacyjnych szczególnie w obszarze podatków pośrednich⁷³.

Należy mieć na uwadze, że harmonizacja a unifikacja to pojęcia nie tożsame. Harmonizacja nie oznacza stworzenia całkowicie jednolitego systemu podatkowego dla całej Unii, lecz uzgodnienie wspólnych ram, w których mieszczą się poszczególne krajowe systemy podatkowe. Celem działań harmonizacyjnych nie jest pełne wyeliminowanie narodowych systemów i zastąpienie ich jednym unijnym systemem. Taka pełna unifikacja nie następuje m.in. dlatego, że polityka podatkowa jest wciąż elementem suwerenności państw członkowskich, a UE nie posiada kompetencji do bezpośredniego nakładania podatków ogólnounijnych na rzecz własnego budżetu. W ramach harmonizacji ustala się zatem pewne wspólne standardy np. definicje podstawy opodatkowania, minimalne stawki czy zasady zwolnień, które państwa implementują we własnym prawie, zachowując przy tym kontrolę nad pozostałymi elementami polityki podatkowej. W ten sposób możliwe jest zapewnienie niezbędnej współpracy podatkowej w ramach jednolitego rynku, bez konieczności ujednolicania wszystkich elementów systemu opodatkowania⁷⁴.

Podjęcie harmonizacji przekłada się na konkretne działania legislacyjne UE w sferze podatków. Harmonizacja podatkowa realizowana jest głównie poprzez dyrektywy unijne, które wiążą państwa co do rezultatu, pozostawiając im wybór formy wdrożenia. Najdalej posunięta jest ona w obszarze podatków pośrednich. Już od lat 60. XX w. wprowadzano wspólne ramy opodatkowania obrotu towarami i usługami. Przykładowo, we wszystkich krajach UE obowiązuje podatek od wartości dodanej (VAT) oparty na jednolitych zasadach określonych w unijnych dyrektywach (od Pierwszej Dyrektywy VAT z 1967 r. po obecnie obowiązującą Dyrektywę 2006/112/WE). Zasady te zapewniają neutralność tego podatku dla konkurencji na rynku wewnętrznym⁷⁵, polegającą na opodatkowaniu wyłącznie wartości dodanej przy zachowaniu prawa do odliczenia naliczonego podatku, a to likwiduje efekt kaskadowego podatku obrotowego oraz na wprowadzeniu jednolitych zasad naliczania VAT we wszystkich

⁷² Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1–388.

⁷³ K. Goral, *Analiza...*, op. cit.

⁷⁴ H. Dzwonkowski, J. Kulicki (red.), *Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce*, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.

⁷⁵ J. Szolno-Koguc, *Problemy harmonizacji...*, op. cit.

państwach członkowskich, tak aby różnice w krajowych systemach podatkowych nie prowadziły do zakłóceń konkurencji na rynku wewnętrznym⁷⁶. Gdyby nie istniała neutralność, to ceny towarów byłyby bardzo różne ze względu na odmienne opodatkowanie, firmy konkurowałyby podatkami i ich sposobem naliczania, nie jakością czy kosztami wytworzenia. Również akcyzy na wyroby takie jak alkohol, tytoń czy paliwa zostały ujednolicone co do podstawowych struktur i minimalnych stawek, aby zapobiec zakłóceniom w wymianie handlowej. W zakresie podatków bezpośrednich harmonizacja ma charakter bardziej wybiórczy i ukierunkowany na konkretne problemy. Unia Europejska przyjęła np. Dyrektywę Rady 2011/96/UE (tzw. Parent-Subsidiary Directive), której celem jest wyeliminowanie podwójnego opodatkowania zysków w formie dywidend wypłacanych między spółkami dominującymi i zależnymi z różnych państw UE⁷⁷. Na jej mocy dochody z dywidend są zwolnione z podatku u źródła, a zyski otrzymywane przez spółkę dominującą nie podlegają ponownemu opodatkowaniu.

Harmonizacja podatkowa w Unii Europejskiej jest narzędziem integracji gospodarczej mającym na celu zgrać różnorodne systemy podatkowe państw członkowskich na tyle, by zapewnić neutralność i sprawiedliwość opodatkowania w ramach jednolitego rynku, jednocześnie pozostawiając w gestii tych państw znaczną część decyzji podatkowych. Dzięki temu udaje się ograniczyć zjawiska negatywne dla rynku wewnętrznego takie jak podwójne opodatkowanie, fiskalne bariery w handlu czy zakłócenia konkurencji, jednocześnie nie odbierając krajom ich suwerenności w kształtowaniu polityki podatkowej⁷⁸. Harmonizacja podatków stanowi zatem kompromis między wspólnym interesem UE w postaci sprawnie działającego, pozbawionego barier rynku a interesem poszczególnych państw w zachowaniu własnych instrumentów fiskalnych. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że taka koordynacja jest warunkiem efektywnego funkcjonowania unii ekonomicznej i pozwala uniknąć szkodliwych napięć, i konkurencji między systemami podatkowymi, zapewniając bardziej przejrzyste i przewidywalne otoczenie dla działalności gospodarczej w całej Europie⁷⁹.

⁷⁶ A. Adameczyk, M. Kluzek, *Stopień realizacji zasady neutralności podatku VAT w państwach Unii Europejskiej – próba kwantyfikacji*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 358, s. 9–22.

⁷⁷ UR-Lex, *Common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different European Union Member States*, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/common-system-of-taxation-applicable-in-the-case-of-parent-companies-and-subsidiaries-of-different-european-union-member-states.html>, dostęp 12.04.2025.

⁷⁸ K. Goral, *Analiza...*, op. cit.

⁷⁹ A. J. Martín Jiménez, *Towards Corporate Tax Harmonization in the European Community: An Institutional and Procedural Analysis*, Kluwer Law International, 1999.

2.3. Ewolucja podatku od towarów i usług w UE

Podatek od wartości dodanej jest stosunkowo nowym typem podatku pośredniego, którego koncepcja ukształtowała się w Europie w połowie XX wieku. Za prekursora tego rozwiązania uważa się Francję, gdzie w 1954 r. po raz pierwszy wprowadzono podatek VAT. Inicjatorem reformy był francuski urzędnik podatkowy Maurice Lauré, który zaprojektował VAT jako wielofazowy podatek obrotowy pobierany od przyrostu wartości na każdym etapie obrotu, co miało wyeliminować efekt „podatku w podatku” typowy dla ówczesnych podatków obrotowych. Do końca lat 60. XX w. VAT funkcjonował w mniej niż dziesięciu krajach na świecie, lecz jego zalety, takie jak neutralność względem struktury łańcucha dostaw czy opodatkowanie wyłącznie finalnej konsumpcji sprawiły, że zaczął być postrzegany jako efektywniejsza forma daniny pośredniej od tradycyjnych podatków obrotowych⁸⁰.

Utworzenie Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) w 1958 r. zrodziło potrzebę ujednolicenia systemów opodatkowania obrotu w państwach członkowskich, aby wyeliminować zakłócenia konkurencji wynikające z różnic w krajowych podatkach pośrednich⁸¹. W 1962 r. tzw. Raport Neumarka rekomendował przyjęcie francuskiego modelu VAT we Wspólnocie jako najprostszej i najbardziej efektywnej formy opodatkowania pośredniego⁸². Na tej podstawie EWG podjęła działania harmonizacyjne. W kwietniu 1967 r. Rada przyjęła pierwsze dyrektywy dotyczące VAT. Pierwsza Dyrektywa Rady 67/227/EWG z 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych ustanowiła podwaliny wspólnego systemu VAT nakazując zastąpienie dotychczasowych krajowych podatków obrotowych jednolitym podatkiem od wartości dodanej⁸³. W kolejnych latach stopniowo wszystkie państwa EWG wprowadziły u siebie podatek VAT, a znaczenie tego podatku rosło. W 1970 r. uznano, że będzie on stanowił jedno ze źródeł dochodów budżetu Wspólnoty (tzw. zasoby własne oparte na VAT)⁸⁴. Następnie pogłębiona harmonizacja przepisów nastąpiła wraz z Szóstą Dyrektywą Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r., która ujednoliciła podstawę opodatkowania VAT w państwach

⁸⁰ P. Arak, K. Michalski, T. Piechula, J. Samonuk, P. Szłaga, *Krótką historia VAT w Polsce*, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2019.

⁸¹ Krótka historia podatku VAT w Europie i Wielkiej Brytanii, ICAEW Insights, 18 września 2024, <https://www.icaew.com/insights/tax-news/2024/sep-2024/a-brief-history-of-vat-in-europe-and-the-uk>, dostęp 19.04.2025.

⁸² Ibidem.

⁸³ Exor Group, *Historia podatku VAT*, <https://exorgroup.pl/historia-podatku-vat/>, dostęp 19.04.2025.

⁸⁴ Komisja Europejska, *VAT jako zasób własny UE*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_pl, dostęp 19.04.2025.

członkowskich i skompletowała ramy prawne wspólnego systemu⁸⁵. Mimo to, przed początkiem lat 90. nadal istniały istotne rozbieżności w stosowaniu VAT. W szczególności transakcje między państwami Wspólnoty wciąż traktowano jak eksport i import (stosowano stawkę 0% przy eksporcie i opodatkowanie dopiero przy imporcie), ponieważ brakowało mechanizmów takich jak wewnątrzwspólnotowa dostawa i nabycie towarów⁸⁶.

Znosząc z dniem 1 stycznia 1993 r. kontrole graniczne w ramach jednolitego rynku UE, państwa członkowskie musiały zmodyfikować zasady rozliczania VAT w handlu wewnątrzunijnym. Wprowadzone zostały wówczas nowe pojęcia: wewnątrzwspólnotowa dostawa (WDT) oraz wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów (WNT), zastępujące dawne eksport i import między krajami UE⁸⁷. Przyjęto zasadę, że sprzedaż towarów między państwami Unii jest opodatkowana w kraju przeznaczenia towaru, czyli według stawki kraju, do którego towar trafia, ale dla uproszczenia dostawca stosuje stawkę 0% (zwolnienie z prawem do odliczenia) przy WDT, natomiast nabywca nalicza podatek u siebie w ramach WNT. Taki model opiera się na zasadzie przeznaczenia (miejsca konsumpcji) i miał zapobiec podwójnemu opodatkowaniu lub nieopodatkowaniu transakcji transgranicznych⁸⁸. Jednak model ten wymaga ścisłej współpracy administracji podatkowych różnych krajów (m.in. wymiany informacji o transakcjach). Od początku dostrzegano jego słabości⁸⁹. System ten wprowadzono jako rozwiązanie przejściowe, gdyż zakładano, że potrwa tylko około 4 lata, do 1997 r., kiedy planowano wdrożyć docelowy system oparty na zasadzie kraju pochodzenia towarów⁹⁰. Docelowy model zakładałby opodatkowanie sprzedaży w kraju pochodzenia (produkcji) bez względu na miejsce konsumpcji, co wymagałoby pełnej harmonizacji stawek i struktur VAT w UE. Jednak państwom członkowskim nie udało się osiągnąć porozumienia co do takiego rozwiązania. Z przyczyn politycznych i gospodarczych zaniechano przejścia na zasadę pochodzenia, pozostając przy systemie opartym na opodatkowaniu w kraju przeznaczenia. Tym samym prowizoryczny system tranzytowy okazał się zadziwiająco trwały i obowiązuje (z pewnymi modyfikacjami) do dziś⁹¹.

⁸⁵ Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: jednolita podstawa wymiaru podatku. Dz.U. L 145 z 13.6.1977, s. 1–40.

⁸⁶ Exor Group, *op. cit.*

⁸⁷ Ibidem.

⁸⁸ M. Sęk, *Ochrona przed podwójnym opodatkowaniem VAT w obrocie wewnątrzunijnym*, w: A. Mariański, D. Strzelec, M. Wilk (red.), *Współczesne wyzwania prawa podatkowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Włodzimierzowi Nykielowi*, t. 1, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2024.

⁸⁹ P. Arak i in., *op. cit.*

⁹⁰ Exor Group, *op. cit.*

⁹¹ Ibidem.

Tabela 5. Najważniejsze dyrektywy harmonizacyjne VAT w UE.

Rok	Dyrektywa	Zakres regulacji
1967	Dyrektywa Rady 67/227/EWG z 11 kwietnia 1967 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych	Ujednolicenie systemu podatków obrotowych poprzez wprowadzenie wspólnego VAT z mechanizmem odliczeń.
1977	Dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17 maja 1977 r. w sprawie tworzenia wspólnego systemu podatku od wartości dodanej i ujednolicenia podstawy opodatkowania	Ujednolicenie definicji, podstawy opodatkowania i zasad odliczeń w jednym systemie VAT.
1979	Dyrektywa Rady 79/1072/EWG z 6 grudnia 1979 r. w sprawie zwrotu podatku od wartości dodanej podatnikom niemającym siedziby w państwie, w którym podatek obliczono	Ustanowienie procedur i warunków zwrotu VAT podatnikom zagranicznym.
1992	Dyrektywa Rady 92/77/EWG z 19 października 1992 r. w sprawie harmonizacji struktur stawek podatku od wartości dodanej	Ustalenie minimalnej stawki podstawowej oraz reguł stosowania stawek obniżonych.
2006	Dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej	Konsolidacja i porządkowanie wszystkich przepisów VAT w jednym akcie prawnym.
2008	Dyrektywa Rady 2008/8/WE z 12 lutego 2008 r. w sprawie zmiany miejsca świadczenia usług telekomunikacyjnych, nadawczych i elektronicznych	Przeniesienie opodatkowania usług telekom., nadawczych i elektronicznych do kraju konsumpcji oraz wdrożenie MOSS.
2010	Dyrektywa Rady 2010/45/EU z 13 lipca 2010 r. w sprawie fakturowania w ramach wspólnego systemu podatku od wartości dodanej	Ujednolicenie wymogów fakturowania VAT, w tym dopuszczenie formy elektronicznej.

2017	Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z 5 grudnia 2017 r. w sprawie uproszczeń VAT dla handlu elektronicznego (pakiet e-commerce)	Rozszerzenie procedury OSS na wszystkie usługi elektroniczne i sprzedaż wysyłkową towarów.
2018	Dyrektywa Rady (UE) 2018/1910 z 4 grudnia 2018 r. w sprawie uproszczeń i harmonizacji niektórych transakcji wewnątrzwspólnotowych („quick fixes”)	Harmonizacja dowodów i zasad rozliczania transakcji konsygnacyjnych i łańcuchowych.
2019	Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z 21 listopada 2019 r. w sprawie dostosowania VAT do rozwoju handlu elektronicznego	Dostosowanie reguł opodatkowania sprzedaży wysyłkowej towarów o niskiej wartości oraz rozszerzenie OSS.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie P. Szymczyk, W. Szymański, *Harmonizacja podatku...*⁹² oraz dyrektyw VAT pochodzących ze źródeł UE⁹³

W kolejnych latach unijny system VAT rozwijał się poprzez liczne nowelizacje i dyrektywy szczegółowe, co stopniowo komplikowało ramy prawne. Dlatego w 2006 r. podjęto działania mające na celu uproszczenie i ujednolicenie przepisów. W listopadzie 2006 r. przyjęto Dyrektywę Rady 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (tzw. „dyrektywa VAT”). Była to reforma porządkująca, która formalnie uchyliła i zastąpiła Szóstą Dyrektywę 77/388/EWG, integrując w jednym akcie prawnym dotychczasowe rozproszone regulacje⁹⁴. Dyrektywa 2006/112/WE, która później wielokrotnie była nowelizowana, do dziś stanowi podstawowy akt prawny określający wspólną konstrukcję podatku VAT w UE, m.in. zakres opodatkowania, definicje podatników i transakcji podlegających VAT, zasady wymagalności podatku, katalog zwolnień, minimalne stawki i szczególne procedury rozliczania podatku. Państwa członkowskie zobowiązane są do implementacji jej postanowień w prawie krajowym i stosowania ich w praktyce, zaś nad zgodnością wdrożenia czuwa Komisja Europejska⁹⁵. Przyjęcie dyrektywy konsolidującej przepisy VAT znacznie ułatwiło późniejsze prace nad zmianami prawa VAT. Zamiast

⁹² P. Szymczyk, W. Szymański, *Harmonizacja podatku od towarów i usług w Polsce w świetle oceny skutków regulacji (OSR)*.

⁹³ Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących handlu elektronicznego, Dz.U. UE L 310 z 2.12.2019, s. 1–5, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1995/oj/eng>, dostęp: 11.05.2025.

⁹⁴ EUR-Lex, *The European Union's common system of value added tax (VAT)*, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-union-s-common-system-of-value-added-tax-vat.html>, dostęp 19.04.2025.

⁹⁵ Komisja Europejska, *Questions and Answers: VAT Gap 2022 report*, Bruksela, 8 grudnia 2022.

modyfikować wiele osobnych aktów, dokonywano nowelizacji jednego, spójnego tekstu, co nastąpiło m.in. przy reformach w latach 2008, 2010, 2015, 2021 i kolejnych.

2.4. Główne obszary harmonizacji podatku od towarów i usług w świetle obowiązujących Dyrektyw VAT w Unii Europejskiej

Harmonizacja systemu podatku od wartości dodanej w Unii Europejskiej opiera się na jednolitej bazie prawnej, a mianowicie art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu UE⁹⁶ oraz na dyrektywie Rady 2006/112/WE⁹⁷ w sprawie wspólnego systemu VAT (z późn. zm.). Unia Europejska nie nakłada sama podatków, lecz stanowi ramy prawne, w których państwa członkowskie muszą stosować spójne rozwiązania VAT, w tym Dyrektywę VAT, akty wykonawcze, a od niedawna także inicjatywy cyfrowe⁹⁸. Harmonizacja ta ma zapewnić sprawne funkcjonowanie jednolitego rynku i przeciwdziałać deformacjom konkurencji wynikającym z różnic ustawodawstw krajowych. Główne obszary harmonizacji obejmują m.in. definicje podatnika oraz dostaw towarów i usług, ustalenie miejsca opodatkowania, regulacje stawek i zwolnień, mechanizm odliczeń, wymogi fakturowania i raportowania oraz nowe unijne inicjatywy w VAT.

Dyrektywa VAT 2006/112/WE precyzuje kluczowe pojęcia. Podatnikiem w rozumieniu dyrektywy jest każda osoba fizyczna lub prawna prowadząca samodzielnie jakąkolwiek działalność gospodarczą, niezależnie od celu czy wyniku tej działalności, co zostało określone w 9 artykule⁹⁹. Oznacza to, że nawet okazjonalne czynności przedsiębiorcze mogą sprawić, iż dana osoba zostanie uznana za podatnika VAT. Wyłączenia z tej definicji przewiduje artykuł 10 i dotyczą one między innymi pracowników zatrudnionych na podstawie umowy o pracę. Z kolei artykuł 11 dopuszcza możliwość, aby w przypadku silnych powiązań między podmiotami państwo członkowskie traktowało je zbiorczo jako jednego podatnika.

Dostawę towarów dyrektywa definiuje w art. 14 jako „przeniesienie prawa do rozporządzania rzeczą jak właściciel”¹⁰⁰. W ramach tego unijnego pojęcia mieści się zarówno sprzedaż, jak i inne transfery własności towarów, np. nieodpłatne przekazanie towarów

⁹⁶ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 113, Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1.

⁹⁷ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (z późn. zm.), Dz.U. L 347 z 11.12.2006, s. 1–118.

⁹⁸ Rada Unii Europejskiej, *Podatek od wartości dodanej (VAT) w UE*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/vat/>, dostęp 02.05.2025.

⁹⁹ Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1 ze zm.

¹⁰⁰ Art. 14 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej

między podatnikami w przedsiębiorstwie, o ile spełnione są określone warunki techniczne. Z kolei świadczenie usług rozumiane jest szeroko jako każda transakcja, która nie jest dostawą towarów. W dyrektywie usługi podzielono na kategorie (np. telekomunikacyjne, elektroniczne, nadawcze) i określono szczególne reguły ustalania miejsca ich świadczenia. Unijne definicje VAT pokrywają większość rodzajów transakcji gospodarczych i w razie wątpliwości ich wykładnia podlega orzecznictwu TSUE oraz praktyce administracji podatkowej.

Zasady określające miejsce opodatkowania mają na celu zapobieżenie sytuacjom, w których ten sam obrót podlegałby opodatkowaniu w więcej niż jednym państwie, bądź odwrotnie, zostałyby całkowicie wyłączone z opodatkowania. W odniesieniu do dostaw towarów, podstawową regułą wynikającą z przepisów zawartych w artykułach 31–33 jest zasada, zgodnie z którą opodatkowaniu podlega miejsce, w którym towary fizycznie znajdują się w momencie dokonania dostawy. Gdy przy sprzedaży nie dochodzi do przemieszczenia towarów, miejscem dostawy uznaje się lokalizację, w której towary się znajdują w chwili transakcji, co reguluje artykuł 31. Natomiast jeśli towary są wysyłane lub transportowane, zarówno przez dostawcę, jak i nabywcę, za miejsce opodatkowania przyjmuje się państwo, w którym towary znajdowały się na początku przewozu, zgodnie z artykułem 32. Odstępstwa od tych zasad przewidziane są między innymi dla towarów wysyłanych poza Unię Europejską, co ujęte jest w artykule 33, oraz dla szczególnych przypadków dotyczących wartościowych nowych środków transportu, które zostały omówione w artykułach 35–37¹⁰¹.

W przypadku świadczenia usług dyrektywa VAT przewiduje podstawową zasadę opodatkowania uzależnioną od statusu stron transakcji – usługodawcy i usługobiorcy. Dla transakcji typu business-to-business, czyli pomiędzy przedsiębiorcami, miejscem świadczenia usług jest kraj, w którym znajduje się siedziba lub stałe miejsce prowadzenia działalności przez usługobiorcę, zgodnie z artykułem 44. Taki model przenosi ciężar opodatkowania do państwa, w którym usługa jest konsumowana. W relacjach business-to-consumer, czyli w przypadku świadczenia usług na rzecz osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej, miejscem opodatkowania pozostaje państwo siedziby usługodawcy, co wynika z artykułu 45. Równocześnie dyrektywa wprowadza szereg wyjątków od powyższych zasad. Na przykład usługi dotyczące nieruchomości podlegają opodatkowaniu w miejscu, gdzie dana nieruchomość się znajduje, co regulowane jest w artykule 47. Przewóz osób opodatkowany jest proporcjonalnie do pokonanej odległości, zgodnie z artykułem 56, natomiast usługi

¹⁰¹ Art. 31-37 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej.

transportowe, jak również usługi kulturalne, edukacyjne, gastronomiczne oraz inne związane z uczestnictwem w wydarzeniach, są opodatkowane w miejscu, gdzie rzeczywiście są wykonywane, zgodnie z artykułami 50–55 oraz 58–59. Ogólna koncepcja przyjęta w dyrektywie polega na tym, że podatek VAT powinien być pobierany w kraju, w którym usługa faktycznie się odbywa, co pozwala ograniczyć ryzyko zarówno podwójnego opodatkowania, jak i powstawania luk w systemie podatkowym¹⁰².

Dyrektywa 2006/112/WE wprowadza zharmonizowaną strukturę stawek VAT, jednocześnie pozostawiając państwom członkowskim ograniczoną swobodę w ich kształtowaniu. Każde państwo ma obowiązek stosowania jednej stawki podstawowej, która obejmuje zdecydowaną większość dostaw towarów i świadczenia usług, zgodnie z przepisami zawartymi w artykułach 96 i 97. Od dnia 1 stycznia 2006 roku obowiązuje zasada, że stawka ta nie może być niższa niż 15 procent podstawy opodatkowania. Po tej dacie uprawnienie do ewentualnego ustalenia nowego minimalnego progu stawki podstawowej przysługuje Radzie Unii Europejskiej, działającej zgodnie z postanowieniami traktatowymi. Oznacza to, że każde państwo członkowskie może stosować własną nominalną stawkę podstawową VAT, pod warunkiem zachowania wymaganego minimum określonego przez prawo unijne¹⁰³. Dyrektywa 2006/112/WE dopuszcza stosowanie przez państwa członkowskie dwóch stawek obniżonych, które muszą być niższe od stawki podstawowej, ale jednocześnie nie mogą być niższe niż 5 procent. Stawki te mogą być stosowane wyłącznie do określonych towarów i usług wymienionych w załączniku III, zgodnie z postanowieniami artykułu 98 ustęp 1 i 2. Przepisy zawarte w artykule 99 nakładają obowiązek, aby żadna ze stawek obniżonych nie spadała poniżej ustalonego progu 5 procent. Ponadto, dyrektywa przewiduje możliwość stosowania jednej stawki super-obniżonej, czyli niższej niż 5 procent oraz jednej stawki zerowej, przy czym mogą one obejmować jedynie bardzo ograniczone grupy towarów lub usług, takie jak dobra pierwszej potrzeby, świadczenia zdrowotne czy usługi edukacyjne, co zostało uregulowane w artykułach 100 i 100a. Zgodnie z obowiązującym stanem prawnym, państwa członkowskie mogą wprowadzić łącznie nie więcej niż jedną stawkę super-obniżoną i jedną stawkę zerową, obejmujące maksymalnie siedem kategorii towarów i usług. Taki model pozwala na utrzymanie ogólnej harmonizacji struktury stawek VAT w całej Unii Europejskiej zapewniając krajom członkowskim pewien zakres swobody w doborze konkretnych kategorii objętych

¹⁰² Komisja Europejska, *Gdzie opodatkować – miejsce transakcji podlegających opodatkowaniu*, Taxation and Customs Union, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-directive/where-tax-place-taxable-transactions_en, dostęp: 02.05.2025.

¹⁰³ Art. 96-101a Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1.

preferencyjnym opodatkowaniem. Przykładowo, podstawowa stawka VAT w żadnym kraju UE nie może być niższa niż 15 procent, natomiast do towarów i usług ujętych w załączniku III mogą być stosowane maksymalnie dwie stawki obniżone mieszczące się w przedziale między 5 procent a stawką podstawową¹⁰⁴.

Harmonizacja VAT obejmuje również zestandaryzowany katalog zwolnień, które każde państwo członkowskie jest zobowiązane wdrożyć w swoim systemie podatkowym. Dyrektywa 2006/112/WE przewiduje zarówno zwolnienia obowiązkowe, zawarte w artykułach 132–136, jak i zwolnienia fakultatywne, określone w artykułach 133–135, które mogą być stosowane przez państwa członkowskie w określonych warunkach, o ile nie prowadzą do zakłócenia konkurencji. Zwolnienia obligatoryjne obejmują przede wszystkim usługi świadczone w interesie publicznym i społecznym. Do tej grupy należą między innymi usługi poczty publicznej, opieka medyczna i lekarska, działalność edukacyjna, naukowa i kulturalna, opieka społeczna, usługi bankowe i ubezpieczeniowe oraz działalność sportowa i rekreacyjna prowadzona przez organizacje non-profit. Na przykład zgodnie z artykułem 132 zwolnieniu podlegają świadczenia opieki zdrowotnej realizowane przez publiczne placówki medyczne, wraz z towarzyszącą im dostawą sprzętu medycznego. Tego rodzaju zwolnienia muszą zostać bezwzględnie uwzględnione przez państwa członkowskie w ich przepisach krajowych. Dyrektywa dopuszcza stosowanie zwolnień fakultatywnych, które mogą być wdrażane na poziomie krajowym pod warunkiem, że nie prowadzą do naruszenia zasad uczciwej konkurencji. Do tej kategorii zalicza się między innymi niektóre usługi pocztowe, których zakres może być ograniczony po przekroczeniu określonych progów, dostawy towarów w ramach obrotu wewnątrzunijnego (art. 138), eksport towarów poza Unię Europejską (art. 146), usługi finansowe i ubezpieczeniowe (art. 135), a także usługi turystyczne objęte specjalnym systemem rozliczeń TOMS, opisanym w artykułach 306–310 oraz inne świadczenia o charakterze społecznym. Przyznanie zwolnienia w każdym z przypadków uzależnione jest od spełnienia konkretnych kryteriów, takich jak status organizacji świadczącej usługę lub możliwość odliczenia podatku naliczonego na wcześniejszym etapie obrotu, a zatem państwa członkowskie zobowiązane są do wdrożenia określonych pozycji zwolnionych z VAT, ale także mają prawo określić dodatkowe warunki, mające na celu ograniczenie ewentualnych zakłóceń konkurencyjnych na rynku¹⁰⁵.

¹⁰⁴ Art. 97 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1.

¹⁰⁵ Art. 132-138, 306-31 Dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1.

Harmonizacja VAT obejmuje także zasady odliczania podatku naliczonego. Dyrektywa 2006/112/WE gwarantuje podatnikom prawo do odliczenia VAT zapłaconego na wejściu pod warunkiem, że zakupione towary i usługi służą prowadzonej działalności opodatkowanej (tj. podlegają opodatkowaniu lub zwolnieniu). W artykułach 168–169 ustalono, kiedy i w jakim zakresie podatnik może pomniejszyć VAT należny o podatek naliczony. Zgodnie z art. 167 prawo do odliczenia powstaje w momencie wymagalności VAT zapłaconego przy zakupie. Artykuł 168 wymienia konkretne kategorie nabyć i usług, od których VAT może być odliczony (m.in. zakupy krajowe, import, wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów).

Jednak prawo do odliczenia nie jest absolutne. Artykuł 169 wskazuje wyjątki. Między innymi VAT zapłacony przy nabyciu towarów lub usług użytych wyłącznie do wykonywania transakcji zwolnionych z VAT nie podlega odliczeniu (chyba że państwo członkowskie zadecyduje inaczej i umożliwi częściowe odliczenia). Ograniczenia dotyczą także prywatnego wykorzystania środków trwałych czy niektórych usług na rzecz pracowników. Generalnie, system harmonizuje mechanizm odliczeń w sposób neutralny. Każdemu podatnikowi czynnemu przysługuje podobne prawo odliczenia proporcjonalnie do zakresu prowadzonej działalności opodatkowanej. Warto także wspomnieć o zasadach zwrotu VAT podatnikom nie mającym siedziby w danym kraju (procedury określone w dyrektywie 2008/9/WE). Ułatwia to rozliczanie VAT w przypadku transgranicznych zakupów dokonywanych przez firmy spoza danego państwa członkowskiego¹⁰⁶.

Dyrektywa 2006/112/WE wprowadza zharmonizowane regulacje dotyczące obowiązków dokumentacyjnych spoczywających na podatnikach. Artykuły 218–232 określają szczegółowe zasady dotyczące wystawiania faktur VAT, w tym faktur elektronicznych, ich wymaganej treści oraz terminów ich sporządzania. Zgodnie z artykułem 218, fakturą uznaje się zarówno dokument w formie papierowej, jak i elektronicznej, pod warunkiem że spełnia on warunki określone w dyrektywie. Dokument taki musi zawierać między innymi dane identyfikujące strony transakcji, numery identyfikacji VAT dostawcy i nabywcy (w przypadku transakcji wewnątrzwspólnotowych), a także kwoty podatku oraz podstawę opodatkowania. Artykuł 220 nakłada obowiązek wystawienia faktury w sytuacji dostawy towarów lub świadczenia usług na rzecz innego podatnika lub osoby prawnej, a także w przypadku

¹⁰⁶ Art. 167–169 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1 oraz Dyrektywa Rady 2008/9/WE z dnia 12 lutego 2008 r. określająca szczegółowe zasady zwrotu podatku VAT niektórym podatnikom niemającym siedziby w państwie członkowskim zwrotu, Dz.U. UE L 44 z 20.02.2008, s. 23.

otrzymania zaliczki lub realizacji określonych rodzajów dostaw wskazanych w przepisach. Państwa członkowskie mają prawo doprecyzować terminy wystawiania faktur i wprowadzać dodatkowe wymagania administracyjne na podstawie artykułów 221–227. Ponadto, dyrektywa nakazuje składanie informacji podsumowujących dotyczących wewnątrzwspólnotowego obrotu towarami i usługami, znanych jako wykazy VAT-UE. Artykuły 264–269 przewidują, że podatnicy są zobowiązani do raportowania organom podatkowym łącznej wartości transakcji dokonywanych z kontrahentami z innych państw członkowskich. W informacji tej należy wskazać między innymi numer VAT nabywcy oraz wartość sprzedaży zwolnionej w kraju dostawy, co umożliwi automatyczną weryfikację danych między administracjami skarbowymi różnych krajów UE. Coraz więcej państw wdraża elektroniczne systemy fakturowania i jednolite pliki kontrolne, takie jak polski JPK, które integrują obowiązki dokumentacyjne i sprawozdawcze. Aktualnie nowe inicjatywy na poziomie unijnym¹⁰⁷ – m. in: program „Opodatkowanie w erze cyfrowej” zmierzają do dalszej cyfryzacji procesów związanych z raportowaniem VAT¹⁰⁸.

W odpowiedzi na gwałtowny rozwój handlu elektronicznego i gospodarki cyfrowej, UE przyjęła szereg inicjatyw zmieniających system VAT. Pakiet e-commerce (Dyrektywa 2017/2455/UE oraz Rozporządzenie 2017/2459/UE) wszedł w życie 1 lipca 2021 r. Wprowadza on m.in. rozszerzenie procedury One Stop Shop (OSS) na wszystkie transgraniczne dostawy B2C usług i towarów w UE oraz nową procedurę Import OSS (IOSS) dla sprzedaży małoprzewozowych towarów importowanych spoza UE. Jednocześnie zniesiono unijne zwolnienie VAT dla niskowartościowych importów do 22 EUR¹⁰⁹. Celem tych zmian było uproszczenie rozliczeń podatku dla przedsiębiorców internetowych oraz ograniczenie nadużyć (sprzedawcy spoza UE zaczęli być równani z podmiotami wewnątrzunijnymi). Teraz wszystkie dostawy importowane o wartości do 150 EUR mogą być obecnie rozliczane przez platformę IOSS w jednym kraju UE, co eliminuje potrzebę rejestracji VAT w wielu państwach¹¹⁰.

Drugim znaczącym projektem jest VAT in the Digital Age (ViDA), czyli pakiet reform przedstawiony przez Komisję Europejską w grudniu 2022 r. i zaaprobowany przez Radę UE 11

¹⁰⁷ Komisja Europejska, *VAT in the Digital Age*, COM(2022) 701 final, 8 grudnia 2022.

¹⁰⁸ Art. 218–232 oraz 264–269 Dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1.

¹⁰⁹ PwC Polska, *Nowe zasady opodatkowania VAT sektora e-commerce*, 2021, <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/nowe-zasady-opodatkowania-vat-sektora-e-commerce.html>, dostęp 03.05.2025.

¹¹⁰ Ibidem.

marca 2025 r.¹¹¹. Pakiet ViDA (VAT w erze cyfrowej) ma na celu zwiększenie skuteczności walki z oszustwami podatkowymi, w tym z karuzelami VAT oraz stworzenie jednolitych i zintegrowanych systemów cyfrowego raportowania w całej Unii Europejskiej. Kluczowymi elementami tej reformy są obowiązek wystawiania faktur elektronicznych w czasie rzeczywistym dla transakcji pomiędzy przedsiębiorcami w różnych krajach UE oraz wprowadzenie centralnego systemu wymiany danych dotyczących VAT. Komisja Europejska szacuje, że wdrożenie tych rozwiązań może przynieść rocznie dodatkowe 10–11 miliardów euro dochodów budżetowych w wyniku ograniczenia wyłudzeń i zwiększenia skuteczności poboru podatku. Pakiet przewiduje również ujednolicenie obowiązków spoczywających na platformach internetowych, zwłaszcza tych oferujących usługi z zakresu turystyki i transportu. Platformy te zostaną zobowiązane do poboru VAT od użytkowników indywidualnych, co uprości rozliczenia dla mniejszych dostawców działających w ramach tzw. gospodarki współdzielenia. ViDA zakłada także rozszerzenie mechanizmu One Stop Shop, umożliwiając przedsiębiorcom jednokrotną rejestrację VAT dla wszystkich transgranicznych transakcji B2C, niezależnie od miejsca dostawy. Proces wdrażania pakietu został rozłożony na lata 2025–2035. Umożliwi to stopniową harmonizację zasad elektronicznego raportowania VAT w Unii Europejskiej¹¹².

W rezultacie harmonizacji VAT w UE osiągnięto spójne ramy prawne, obejmujące definicje kluczowych pojęć, system stawek i zwolnień, prawo odliczeń oraz wspólne procedury rozliczeniowe (fakturowanie, raportowanie). Pozostawiono jednak pewne elementy elastyczne (np. zakres usług na zwolnieniu czy stosowanie stawek obniżonych) – nadal wymagają one jednolitej interpretacji w duchu dyrektywy i orzecznictwa TSUE. Aktualne inicjatywy digitalizacyjne (e-commerce, ViDA) uzupełniają tę harmonizację, koncentrując się na efektywnym wymiarze walki z oszustwami oraz uproszczeniu transgranicznych rozliczeń VAT. Dzięki temu system VAT w UE staje się bardziej jednolity i odporny na nadużycia, co służy zarówno budżetom państw członkowskich, jak i przedsiębiorcom działającym na wspólnym rynku.

¹¹¹ Komisja Europejska, *VAT w erze cyfrowej (ViDA)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en, dostęp: 3.05.2025.

¹¹² Ibidem.

2.5. Cele, korzyści i problemy związane harmonizacją VAT

Harmonizacja podatku od wartości dodanej (VAT) w Unii Europejskiej służy przede wszystkim zapewnieniu sprawnego funkcjonowania jednolitego rynku poprzez eliminację barier fiskalnych w obrocie transgranicznym oraz zagwarantowanie neutralnych warunków konkurencji między państwami członkowskimi¹¹³. Już Traktat o Funkcjonowaniu UE w artykule 113.¹¹⁴ przewiduje potrzebę ujednolicenia przepisów pośredniego opodatkowania towarów i usług w takim stopniu, aby podatki nie zakłócały czterech swobód (przepływu towarów, usług, osób i kapitału) ani nie dyskryminowały podmiotów z różnych krajów. Harmonizacja podatku VAT miała na celu przede wszystkim zniesienie wewnętrznych barier fiskalnych w Unii Europejskiej, a to oznaczało eliminację obowiązków podatkowych związanych z przekraczaniem granic, takich jak kontrole czy formalności związane z poborem podatku przy transakcjach transgranicznych. Dzięki temu od 1993 roku możliwe stało się odejście od kontroli podatkowych na granicach państw członkowskich, co znacząco usprawniło przepływ towarów i przyczyniło się do ożywienia handlu. Szybszy obrót gospodarczy sprzyjał konsumentom, wpływając na większą konkurencję i spadek cen¹¹⁵.

Jednym z celów harmonizacji podatku VAT jest ograniczenie zjawisk takich jak szkodliwa konkurencja podatkowa oraz występowanie sytuacji, w których transakcje transgraniczne są opodatkowane podwójnie albo nie są opodatkowane wcale. Ujednolicenie kluczowych elementów konstrukcyjnych VAT, w tym definicji podatnika, zakresu opodatkowania oraz stosowanych zwolnień, ma zagwarantować jednolite podejście do podobnych transakcji we wszystkich państwach członkowskich. Ma to również na celu zapobieganie przenoszeniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa wyłącznie w celu uzyskania korzystniejszych warunków podatkowych wynikających z różnic w krajowych systemach¹¹⁶. Wspólny system podatku VAT opierający się na zasadzie opodatkowania w państwie, do którego trafiają towary lub usługi, został ustanowiony Dyrektywą 2006/112/WE, znaną jako Dyrektywa VAT oraz uzupełniony przez kolejne nowelizacje¹¹⁷. W dłuższej

¹¹³ B. Makowicz, *Harmonizacja podatków pośrednich w Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie” 2004, nr 2.

¹¹⁴ Art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1–388.

¹¹⁵ Z. Kuraś, *Harmonizacja systemów podatkowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Studia Gdańskie. Wzjęcie i rzeczywistość” 2009, nr 6.

¹¹⁶ P. Szymczyk, W. Szymański, *Budżetowe skutki harmonizacji podatku od towarów i usług na przykładzie Polski*, 2022.

¹¹⁷ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1 ze zm.). Najnowsze zmiany obejmują m.in. Dyrektywę Rady (UE) 2018/1910 z 4 grudnia 2018 r. (tzw. „quick fixes” usprawniające rozliczenia transakcji wewnątrzunijnych) oraz Dyrektywę Rady (UE) 2022/542 z 5 kwietnia 2022 r. (rozszerzającą katalog stawek obniżonych i zerowych).

perspektywie zakładano również większe ujednolicenie stawek VAT poprzez wprowadzenie jednej podstawowej stawki obowiązującej we wszystkich krajach Unii Europejskiej, co miało umożliwić odejście od opodatkowania w kraju przeznaczenia na rzecz zasady kraju pochodzenia dostaw, eliminując tym samym konieczność rozliczeń podatkowych pomiędzy państwami członkowskimi przy transakcjach wewnątrzunijnych. Chociaż pełna unifikacja stawek nie została dotąd zrealizowana, obowiązujący minimalny poziom stawki podstawowej, wynoszący obecnie 15% oraz wspólny wykaz towarów i usług objętych stawkami obniżonymi, określony w załączniku III do Dyrektywy VAT, stanowią istotne narzędzie ograniczania nadmiernych różnic między systemami krajowymi¹¹⁸.

Warto podkreślić, że harmonizacja VAT jest postrzegana jako narzędzie integracji nie tylko gospodarczej, ale i politycznej UE. Ułatwia ona realizację wspólnych polityk unijnych (np. rolnej, transportowej czy spójności), które mogłyby być zaburzone przy dużych różnicach w opodatkowaniu pośrednim między krajami członkowskimi⁴. Jest też warunkiem sprawnego funkcjonowania Unii Gospodarczej i Walutowej, ponieważ zapobiega używaniu krajowej polityki podatkowej (np. nagłych obniżek lub podwyżek VAT) jako instrumentu konkurencji, co mogłoby destabilizować wspólną przestrzeń gospodarczą⁴. Cele harmonizacji VAT można ująć wieloaspektowo: z jednej strony zapewnienie neutralności i uczciwej konkurencji na rynku wewnętrznym UE, z drugiej – ochrona dochodów publicznych i umożliwienie efektywnego współdziałania państw członkowskich w poborze tego podatku¹¹⁹.

Wprowadzenie wspólnego systemu VAT przyniosło wymierne korzyści zarówno dla państw członkowskich, jak i dla przedsiębiorców oraz konsumentów. Dla administracji publicznej najważniejszą zaletą jest zabezpieczenie stabilnych dochodów budżetowych. Podatek VAT stanowi jeden z głównych filarów finansów publicznych. Generuje przeciętnie około 7% PKB (ok. 15–20% całkowitych dochodów podatkowych) w krajach UE¹²⁰. W Polsce VAT wygenerował w ostatnich latach największą część dochodów budżetu państwa spośród wszystkich podatków. Ujednolicenie zasad opodatkowania konsumpcji na poziomie unijnym pozwala zatem państwom efektywniej korzystać z tej bazy podatkowej i czerpać z niej dochody przy mniejszych zakłóceniach gospodarczych. Co więcej, niewielka część dochodów z VAT zasila bezpośrednio budżet UE. Istnieje tzw. zasób własny z VAT, obliczany jako ułamekowy

¹¹⁸ J. Chrześcijańska, *Metody uszczelniania podatku VAT w Polsce*, 2021.

¹¹⁹ P. Szymczyk, W. Szymański, *op. cit.*

¹²⁰ Komisja Europejska, *VAT Gap in the EU – 2024 Report*, CASE, Oxford Economics, Economisti Associati, Syntesia, 2024.

odsetek standardowej bazy VAT każdego kraju. Dzięki harmonizacji podstawy opodatkowania, mechanizm ten jest bardziej sprawiedliwy i porównywalny między państwami¹²¹.

Z perspektywy przedsiębiorców proces harmonizacji VAT przyczynia się do uproszczenia oraz ujednolicenia przepisów, co pozwala ograniczyć koszty związane z dostosowywaniem się do zróżnicowanych regulacji obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Firmy prowadzące działalność transgraniczną mogą bazować na wspólnych definicjach i jednolitych zasadach, takich jak określenie podatnika, pojęcie dostawy towarów czy prawo do odliczenia podatku naliczonego, a to znacząco ułatwia planowanie operacyjne i ogranicza ryzyko interpretacyjne. Zniesienie obowiązku zapłaty VAT przy wewnątrznijnym eksporcie oraz przeniesienie obowiązku rozliczenia podatku na nabywcę w kraju przeznaczenia przy zastosowaniu mechanizmu odwrotnego obciążenia uprościło zasady handlu w obrębie Unii Europejskiej. Od 1993 roku przedsiębiorcy nie muszą już obawiać się podwójnego opodatkowania tych samych transakcji ani oczekiwać na zwrot podatku zapłaconego za granicą, ponieważ sprzedaż towarów w ramach UE została zrównana pod względem podatkowym ze sprzedażą krajową. Wprowadzenie wspólnego systemu pozwoliło także ograniczyć zjawisko konkurencji między państwami wyłącznie poprzez wysokość stawek VAT, co sprawia, że decyzje dotyczące lokalizacji działalności gospodarczej opierają się obecnie bardziej na rzeczywistych uwarunkowaniach ekonomicznych niż na różnicach w systemach podatkowych¹²².

W ostatnich latach proces harmonizacji VAT uległ pogłębieniu w obszarach szczególnie istotnych dla przedsiębiorstw z sektora cyfrowego oraz małych i średnich firm. Od 2021 roku na terenie Unii Europejskiej obowiązują rozwiązania upraszczające rozliczenia podatku w handlu elektronicznym, znane jako system One Stop Shop. Umożliwiają one podatnikom sprzedającym towary lub usługi konsumentom w innych państwach członkowskich rozliczanie zagranicznego VAT za pośrednictwem jednego portalu w kraju swojej siedziby, bez konieczności odrębnej rejestracji w każdym kraju odbiorcy. Tego typu rozwiązania administracyjne, wprowadzone dzięki wspólnym ustaleniom na poziomie unijnym, istotnie redukują koszty biurokratyczne i obniżają próg wejścia na rynki zagraniczne, co ma szczególne znaczenie dla mniejszych przedsiębiorstw. Harmonizacja przyczyniła się również do usprawnienia współpracy pomiędzy administracjami skarbowymi państw członkowskich.

¹²¹ Komisja Europejska, *Zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/revenue/own-resources/value-added-tax_pl, dostęp: 03.05.2025.

¹²² P. Szymczyk, W. Szymański, *op. cit.*

Wprowadzono wspólne narzędzia wymiany informacji, takie jak system VIES umożliwiający weryfikację numerów VAT czy sieć Eurofisc służącą przeciwdziałaniu oszustwom podatkowym, co poprawiło efektywność poboru podatku i przyspieszyło reagowanie na nadużycia o charakterze transgranicznym¹²³. W rezultacie, mimo utrzymujących się różnic między poszczególnymi krajami, ogólny poziom dobrowolnego przestrzegania przepisów VAT w Unii Europejskiej wzrósł, a wiele państw odnotowało poprawę skuteczności w zakresie jego ścigalności dzięki wspólnym standardom kontrolnym i legislacyjnym¹²⁴. Z perspektywy społecznej harmonizacja podatku VAT odgrywa istotną rolę we wzmacnianiu systemu finansowania usług publicznych. Regularne i przewidywalne wpływy z tego podatku, który ze względu na swoją konstrukcję jest trudniejszy do unikania niż na przykład podatki dochodowe, umożliwiają rządowi skuteczniejsze planowanie i realizację wydatków publicznych. Dodatkowo korzyści wynikające z funkcjonowania jednolitego rynku przekładają się bezpośrednio na sytuację konsumentów, którzy zyskują dostęp do szerszego wyboru towarów i usług oraz korzystają z niższych cen, będących efektem większej konkurencji i swobodniejszego przepływu dóbr na obszarze całej Unii Europejskiej¹²⁵.

Harmonizacja podatków pośrednich przyniosła również istotne korzyści w zakresie ujednolicenia standardów prawnych obowiązujących w państwach członkowskich. Dzięki wspólnej dyrektywie VAT oraz orzecznictwu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, interpretacje podstawowych pojęć i zasad podatkowych są zbliżone we wszystkich jurysdykcjach unijnych. Trybunał odgrywa kluczową rolę w procesie harmonizacji, uzupełniając przepisy unijne o konkretne interpretacje, które współkształtują jednolite standardy stosowania prawa. Przykładem są zasady zakazujące podwójnego opodatkowania tej samej transakcji w więcej niż jednym kraju oraz zasada opodatkowania w sposób nienaruszający warunków uczciwej konkurencji¹²⁶. W wielu postępowaniach przeciwko państwom członkowskim Trybunał doprowadził do zmian w krajowych regulacjach, wymuszając ich zgodność z prawem unijnym i zapewniając tym samym ochronę praw podatników oraz równych warunków rynkowych. Jednym z takich przypadków było orzeczenie

¹²³ Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe z dnia 1 września 2021 r. w zakresie tzw. pakietu VAT e-commerce wprowadzonego ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1163)*, 2021.

¹²⁴ European Commission, *VAT Gap*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp 03.05.2025.

¹²⁵ B. Makowicz, *op. cit.*

¹²⁶ P. Szymczyk, W. Szymański, *Harmonizacja podatku od towarów i usług w Polsce w świetle oceny skutków regulacji (OSR)*, „Dorelektor Publiconex – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2023, nr 7.

w sprawie Magoora (C-414/07)¹²⁷, w którym Trybunał uznał ograniczenia w zakresie odliczania VAT od samochodów firmowych obowiązujące w Polsce za niezgodne z dyrektywą VAT, co doprowadziło do nowelizacji krajowych przepisów na korzyść podatników. Takie wyroki mają istotne znaczenie dla faktycznej harmonizacji, ponieważ nawet tam, gdzie prawo unijne dopuszcza pewien zakres swobody dla państw członkowskich, wykładnia Trybunału gwarantuje, że nadrzędne cele wspólnego systemu – takie jak neutralność podatkowa, eliminacja dyskryminacji i zapobieganie nadużyciom prawnym są konsekwentnie realizowane w całej Unii.

Mimo ponad trzech dekad harmonizacji, system VAT w UE nadal boryka się z istotnymi problemami natury praktycznej i systemowej. Jednym z głównych problemów pozostaje znaczne zróżnicowanie stawek VAT stosowanych przez poszczególne państwa członkowskie, które może prowadzić do zakłóceń na rynku wewnętrznym. Chociaż Dyrektywa 2006/112/WE określa minimalną stawkę podstawową na poziomie 15% oraz dopuszcza stosowanie maksymalnie dwóch stawek obniżonych nie niższych niż 5 procent, a także przewiduje zwolnienia ze stawką 0 procent dla określonych towarów i usług wymienionych w załączniku III, w praktyce występują znaczne różnice. Od 17 procent w Luksemburgu po 27 procent na Węgrzech¹²⁸. Powoduje to m.in. zjawisko transgranicznych zakupów konsumenckich (ang. cross-border shopping) w strefach przygranicznych, gdzie różnica stawek zachęca konsumentów do nabywania niektórych dóbr w sąsiednim kraju. Różnice w stawkach utrudniają też pełne przejście do docelowego systemu opodatkowania w miejscu pochodzenia. Dopóki stawki nie zostaną zbliżone, kraje ostrożnie podchodzą do rezygnacji z obecnej zasady opodatkowania w kraju przeznaczenia z obawy przed nierównomiernym podziałem wpływów. Państwa członkowskie często traktują wysokość stawek VAT jako suwerenne narzędzie polityki fiskalnej (np. do pobudzania konsumpcji obniżkami lub zwiększania dochodów budżetu podwyżkami), co utrudnia osiągnięcie pełnej jedności w tym zakresie. Dopiero niedawno, w kwietniu 2022 r., uzgodniono szersze ramy elastyczności stawek – Dyrektywa (UE) 2022/542 pozwala krajom stosować więcej niż dwie stawki obniżone ($\geq 5\%$) do szerszej listy (maks. 24) kategorii towarów oraz stawkę 0% (ze skutkiem odliczenia) dla maks. 7 wybranych kategorii

¹²⁷ TSUE, Wyrok z dnia 29 października 2009 r., C-414/07, *Magoora sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej* w Krakowie, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A62007CJ0414>, dostęp 03.05.2025.

¹²⁸ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Przegląd punktowy w trybie pilnym: Zwrot podatku VAT w obszarze polityki spójności – nieoptymalny i podatny na błędy sposób wykorzystania środków unijnych*, listopad 2018.

produktów szczególnej potrzeby (np. żywność, leki, prasa)¹²⁹. Choć wprowadzenie tych przepisów ma na celu wsparcie priorytetów społecznych i gospodarczych na poziomie krajowym, to jednocześnie niesie ryzyko dalszej fragmentacji systemu VAT w Unii Europejskiej. Różne podejścia do preferencji podatkowych w poszczególnych państwach mogą zwiększyć złożoność systemu, szczególnie dla firm działających w wielu jurysdykcjach, które będą zmuszone do śledzenia i stosowania odmiennych zasad dotyczących stawek preferencyjnych w zależności od kraju.

Kolejnym problemem dla funkcjonowania wspólnego systemu VAT pozostają rozbieżności interpretacyjne oraz znaczna złożoność przepisów obowiązujących w poszczególnych państwach członkowskich. Choć przepisy unijne zawarte w dyrektywie VAT mają charakter wspólny, to w praktyce ich implementacja na poziomie krajowym często różni się w szczegółach. Poszczególne państwa mogą odmiennie rozumieć zakres określonych zwolnień, a także w różny sposób interpretować takie pojęcia jak transakcja okazjonalna czy stałe miejsce prowadzenia działalności. W efekcie przedsiębiorcy prowadzący działalność w więcej niż jednym kraju muszą znać nie tylko regulacje unijne, ale również lokalne przepisy oraz praktyki stosowane przez krajowe organy podatkowe. Brak pełnej harmonii skutkuje również niestabilnością systemu prawnego – konieczność częstych nowelizacji ustaw krajowych wynika z potrzeby dostosowywania się do zmian w unijnych dyrektywach oraz do wykładni przedstawianej przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, który rozstrzyga liczne wątpliwości interpretacyjne¹³⁰. Proces legislacyjny na poziomie UE, z uwagi na konieczność jednomyślności państw członkowskich w sprawach podatkowych jest z natury powolny, co stanowi barierę dla szybkiego reagowania na zmieniające się realia gospodarcze. Szczególnym wyzwaniem była dotąd adaptacja przepisów VAT do potrzeb dynamicznie rozwijającej się gospodarki cyfrowej. Dopiero po latach konsultacji instytucje unijne sfinalizowały reformę znaną jako „VAT in the Digital Age” (ViDA). 11 marca 2025 r. Rada UE formalnie zatwierdziła pakiet ViDA, kończąc tym samym proces legislacyjny rozpoczęty jeszcze w 2022 r.¹³¹ Reforma obejmuje m.in. wprowadzenie obowiązkowego elektronicznego raportowania transakcji transgranicznych (Digital Reporting Requirements) oraz ujednolicenie unijnego standardu e-fakturowania (EN16931) dla transakcji B2B. Dla przedsiębiorców

¹²⁹ Dyrektywa Rady (UE) 2022/542 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/112/WE i (UE) 2020/285 w zakresie stawek podatku od wartości dodanej, Dz.U.UE.L.2022.107.1.

¹³⁰ B. Rogowska-Rajda, *Podatek VAT a swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej*, Ministerstwo Finansów.

¹³¹ Crido, *Pakiet VIDA oficjalnie przyjęty przez Radę UE – reforma VAT staje się faktem*, 2024, <https://crido.pl/blog-taxes/pakiet-vida-oficjalnie-przyjety-przez-rade-ue-reforma-vat-staje-sie-faktem/>, dostęp: 03.05.2025.

oznacza to konieczność dostosowania systemów IT oraz procedur rozliczeniowych do nowych obowiązków – przy czym państwa członkowskie mają czas na pełne wdrożenie raportowania cyfrowego do 2030 roku¹³².

W Polsce równolegle rozwijany jest Krajowy System e-Faktur (KSeF), który zgodnie z harmonogramem stanie się obligatoryjny od lutego 2026 r. dla dużych podmiotów oraz od kwietnia 2026 r. dla pozostałych podatników¹³³. System ten może funkcjonować równolegle z unijnymi rozwiązaniami ViDA aż do 2035 r., co rodzi ryzyko dodatkowego obciążenia administracyjnego dla przedsiębiorców operujących zarówno na rynku krajowym, jak i wspólnotowym. Choć pakiet ViDA ma na celu uproszczenie i ujednolicenie raportowania VAT, w fazie przejściowej może on wręcz nasilić problemy związane z rozbieżnościami systemowymi pomiędzy krajami UE – zwłaszcza tam, gdzie krajowe systemy raportowania elektronicznego różnią się zakresem danych, terminologią lub zakresem obowiązywania.

Najpoważniejszym wyzwaniem pozostaje jednak nadużycia i oszustwa w VAT, które mimo harmonizacji przepisów nadal generują ogromne straty finansowe. Szacunkowa luka VAT (różnica między teoretycznymi należnościami a faktycznie zebrany podatek) w całej UE wyniosła w 2022 r. ok. 89 mld euro, co odpowiada 7% potencjalnych dochodów z VAT¹³⁴. Tego rodzaju ubytek wynika głównie z uchylania się od opodatkowania, działalności szarej strefy oraz oszustw karuzelowych w obrocie wewnątrzwspólnotowym. Mechanizm obecnego systemu zakładający zwolnienie (0% VAT) dla wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów i opodatkowanie nabycia przez odbiorcę bywa nadużywany przez nieuczciwe podmioty, które wyprowadzają towary za granicę i znikają (tzw. missing trader fraud), pozostawiając do odzyskania nienależny zwrot VAT w kraju przeznaczenia. Walka z takimi procederami jest trudna, mimo istnienia Eurofisc i współpracy organów, ponieważ oszuści wykorzystują swobodę przepływu towarów oraz różnice w egzekwowaniu prawa. Harmonizacja znacznie ułatwiła wykrywanie tych schematów (wspólna baza VIES pozwala szybko zweryfikować fikcyjne transakcje), jednak całkowite wyeliminowanie karuzel VAT wymaga dalszych reform systemowych. Proponowany docelowy system opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych (opodatkowanie dostaw transgranicznych stawką kraju przeznaczenia już przez dostawcę, za pośrednictwem jednolitego punktu rozliczeń) mógłby zamknąć luki wykorzystywane przez

¹³² Komisja Europejska, *Przyjęcie podatku VAT w pakiecie ery cyfrowej*, 11.03.2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/adoption-vat-digital-age-package-2025-03-11_en, dostęp: 03.05.2025.

¹³³ Ministerstwo Finansów, *Krajowy System e-Faktur – plan wdrożenia*, 12.04.2025, <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowy-system-e-faktur--plan-wdrozenia>, dostęp: 03.05.2025.

¹³⁴ Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, *Luka VAT wciąż za duża*, 19.12.2024, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/luka-vat-wciaz-za-duza-2024-12-19_pl, dostęp: 03.05.2025.

oszustów, lecz jego wprowadzenie napotyka opór części państw obawiających się utraty kontroli nad poborem “własnego” VAT i komplikacji w rozliczeniach międzyrządowych¹³⁵.

Nie sposób pominąć społecznego wymiaru harmonizacji podatku VAT oraz związane z nim napięcia. Jako podatek konsumpcyjny, VAT ma charakter regresywny, ponieważ w większym stopniu obciąża osoby o niższych dochodach, które przeznaczają większą część swoich środków na bieżącą konsumpcję. Harmonizacja w obszarze tego podatku ogranicza krajom członkowskim swobodę w kształtowaniu systemu ulg i zwolnień, gdyż obowiązują wspólne zasady dotyczące zakresu stawek obniżonych, mające na celu ochronę spójności unijnego systemu podatkowego przed nadmiernym rozregulowaniem. Takie podejście sprzyja jednolitości rynku wewnętrznego, jednocześnie utrudnia państwom realizowanie własnych celów społecznych za pomocą narzędzi podatkowych. Przykładowo, przed wejściem w życie zmian w prawie unijnym w 2022 roku, państwa członkowskie nie miały możliwości samodzielnego wprowadzenia stawki zerowej na istotne dobra, takie jak produkty sanitarne czy ekologiczne, bez wcześniejszej zgody Rady Unii Europejskiej, co wynikało z konieczności przestrzegania zamkniętego katalogu zawartego w załączniku III. Taki stan rzeczy wywoływał krytykę, wskazującą na to, że unijna harmonizacja w sposób zbyt sztywny ograniczała państwom możliwości łagodzenia skutków regresywności VAT. Nowelizacje dyrektywy wprowadzone w 2022 roku rzeczywiście zapewniły szerszy zakres elastyczności w tym obszarze, jednak nadal wymagane jest zachowanie ostrożności, aby nie naruszyć fundamentów wspólnej struktury podatkowej. Kolejnym wyzwaniem społecznym pozostaje akceptacja obywateli dla unijnych mechanizmów podatkowych. W części państw członkowskich, takich jak Polska, pojawiają się głosy krytyczne wobec nadrzędności prawa unijnego w zakresie podatków oraz dyskusje dotyczące roli Trybunału Sprawiedliwości UE w kontekście krajowej suwerenności fiskalnej. Mimo to dominuje przekonanie, że korzyści płynące z harmonizacji VAT w postaci lepszego funkcjonowania rynku wewnętrznego, stabilnych wpływów budżetowych na finansowanie usług publicznych oraz skuteczniejszej ochrony przed oszustwami podatkowymi w znacznej mierze przewyższają związane z nią koszty dostosowawcze oraz ograniczenia w zakresie autonomii podatkowej. W efekcie harmonizacja VAT pozostaje kluczowym elementem pogłębiania integracji europejskiej i wymaga dalszego udoskonalania, by lepiej odpowiadać na zmieniające się potrzeby społeczne i gospodarcze.

¹³⁵ Komisja Europejska, Member States made significant progress in VAT Compliance in 2022, but continued efforts are still needed, Taxation and Customs Union, 18 grudnia 2024, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/member-states-made-significant-progress-vat-compliance-2022-continued-efforts-are-still-needed-2024-12-18_en, dostęp 03.05.2025.

Rozdział 3: Analiza kierunków oddziaływania harmonizacji VAT na gospodarkę i handel wewnętrzny UE

3.1. Czynniki determinujące udział i znaczenie dochodów z podatku VAT w dochodach budżetu państw w latach 2018-2024

Podatek od wartości dodanej stanowi kluczowe źródło zasilania finansów publicznych we wszystkich krajach Unii Europejskiej. W Polsce VAT od lat stanowi największą część dochodów budżetu centralnego i sięga ok. 45–50% wszystkich wpływów budżetowych¹³⁶. Dla porównania w wielu państwach UE udział VAT w dochodach ogółem jest niższy i wynosi on średnio około jednej piątej całkowitych wpływów podatkowych, m. in w krajach OECD w 2018 roku dochody w VAT wyniosły średnio 20%¹³⁷. Wynika to m.in. z odmiennej struktury systemów podatkowych. W Niemczech większą rolę odgrywają składki na ubezpieczenia społeczne i podatki dochodowe. Niemniej jednak w całej UE VAT pozostaje podstawowym podatkiem pośrednim, a jego efektywność fiskalna ma duże znaczenie dla stabilności finansów publicznych¹³⁸.

Na zróżnicowanie udziału dochodów z VAT w dochodach budżetu państwa wpływa szereg czynników, zarówno po stronie bazy podatkowej, ale także efektywności poboru czy polityki fiskalnej państwa. Do najważniejszych należą¹³⁹:

- struktura konsumpcji w gospodarce i obowiązujące stawki VAT,
- skala tzw. luki VAT (nieściągniętych należności) oraz skuteczność administracji w poborze podatku,
- bieżąca kondycja gospodarki (cykl koniunkturalny, inflacja)
- struktura wydatków publicznych i model finansowania potrzeb budżetowych.

VAT obciąża wydatki konsumpcyjne, zatem to właśnie struktura konsumpcji w danym kraju istotnie determinuje wysokość wpływów z tego podatku. Ważne znaczenie ma tutaj udział towarów i usług objętych podstawową stawką VAT w porównaniu do tych, które korzystają ze stawek obniżonych lub zwolnień. Im większa część wydatków gospodarstw domowych

¹³⁶ J. Purzyński, *Wpływ pandemii COVID-19 na dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2019–2021*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2022, vol. 99, nr 4, s. 13–23,

¹³⁷ Tax Group, Melbourne Law School, Crawford School of Public Policy, *Reforming GST for a Global Digital Economy. Policy Brief 1/2021*, The University of Melbourne & Australian National University, grudzień 2021.

¹³⁸ OECD. (2022). *Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends*. Organisation for Economic Co-operation and Development.

¹³⁹ P. Szymczyk, W. Szymański, *Analiza i ocena regulacji uszczelniających w zakresie podatku od towarów i usług wdrożonych na przestrzeni ostatnich lat*.

opodatkowana jest podstawową stawką, tym większe wpływy z VAT i tym wyższy jego udział w dochodach państwa¹⁴⁰. Z kolei szeroki zakres stawek preferencyjnych (np. na żywność, leki, książki, usługi komunalne) oraz wyłączeń powoduje obniżenie efektywnej stopy opodatkowania konsumpcji, a to skutkuje mniejszym udziałem VAT w strukturze dochodów fiskalnych. Kraje stosujące bardzo niskie stawki na podstawowe dobra albo zwalniające je z podatku mogą notować niższy wskaźnik wpływów z VAT w relacji do wydatków konsumpcyjnych¹⁴¹. Potwierdzają to obserwacje z okresów nietypowych zmian wzorców konsumpcji. W 2020 r. w warunkach lockdownu nastąpiło przesunięcie wydatków z sektora restauracyjno-usługowego, który był objęty standardową stawką na zakupy żywności przygotowywanej w domu, często objętej stawkami obniżonymi lub zerowymi. To przełożyło się na spadek relacji wpływów z VAT do PKB i do dochodów ogółem¹⁴². Analogicznie - wysoka średnia stawka VAT w gospodarce, która wynika z wysokiej stawki podstawowej i wąskiego zakresu ulg sprzyja większym wpływom. W UE standardowe stawki VAT wahają się od 17% w Luksemburgu do 27% na Węgrzech przy średniej około 21%¹⁴³. Państwa o najwyższych stawkach jak Węgry czy skandynawskie 25-procentowe stawki w Szwecji, Danii mają potencjalnie większe dochody z VAT, o ile wysoka stawka obejmuje szeroką bazę towarów i usług. Z kolei kraje o niskich stawkach podstawowych np. Luksemburg 17%, Malta 18% z definicji uzyskują mniejsze wpływy z każdego euro wydanej konsumpcji. Co więcej, struktura konsumpcji zależy też od preferencji społecznych, np. udział usług, które często są opodatkowane standardowo a dóbr pierwszej potrzeby - często ze stawką 0% lub niższą. To również kształtuje efektywną stopę VAT. W wyniku tego dwie gospodarki o tym samym PKB i stawce podstawowej mogą notować różny udział VAT w dochodach budżetu, jeśli różnią się wzorcami wydatkowania, np. dane społeczeństwo wydaje relatywnie więcej na żywność i mieszkanie, które często są niżej opodatkowane, natomiast inne na dobra luksusowe czy usługi objęte podstawowym VAT¹⁴⁴.

Drugim kluczowym czynnikiem jest luka VAT, czyli różnica między teoretycznie należnym podatkiem a faktycznie zebranymi dochodami z VAT. Wysoka luka VAT,

¹⁴⁰ Tax Foundation, *Value-Added Tax Rates in Europe*, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/value-added-tax-2022-vat-rates-in-europe>, dostęp: 25.05.2025.

¹⁴¹ Bischoff, A. (2014). Znaczenie podatku VAT jako źródła dochodów budżetowych w krajach OECD. *Zarządzanie Finansami i Rachunkowość*, 2(3), 55–66. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.

¹⁴² Eurostat, *Tax revenue statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics, dostęp: 25.05.2025.

¹⁴³ Tax Foundation, op. cit.

¹⁴⁴ A. Krajewska, *Opodatkowanie konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej*, „Gospodarka Narodowa” 2(298)/2019.

spowodowana np. nielegalnymi mechanizmami unikania opodatkowania (oszustwa karuzelowe, szara strefa) lub niewydolnością aparatu skarbowego znacząco obniża rzeczywiste wpływy z tego podatku, a tym samym zmniejsza jego udział w dochodach państwa. Z kolei skuteczne uszczelnienie systemu i redukcja luki przekładają się na wzrost udziału VAT w budżecie bez podnoszenia stawek. W latach 2015–2020 wiele krajów UE, zwłaszcza w Europie Środkowej podjęło działania naprawcze, czego dobrym przykładem jest Polska. Dzięki wdrożeniu mechanizmów elektronicznego nadzoru, odwróconego obciążenia wrażliwymi towarami, split payment i innych reform, polska luka VAT zmniejszyła się z poziomów przekraczających 20% w pierwszej połowie dekady do jednocyfrowego odsetka pod koniec dekady¹⁴⁵. W samym 2018 r. luka VAT w Polsce spadła o 4,3 pkt proc. i była to jedna z największych popraw w UE, obok Węgier i Łotwy¹⁴⁶. Efektem była znaczna poprawa dochodów. Jak oszacowano, w 2018 r. wpływy z VAT w Polsce wzrosły o 11,4% rok do roku, z czego około połowę stanowił efekt poprawy ściągальności (5,1% wzrostu dzięki lepszemu poborowi), a resztę wzrost bazy podatkowej (o 6,4% wskutek wyższej konsumpcji)¹⁴⁷. Podobne zjawiska obserwowano również w innych krajach. Na przykład na Węgrzech intensywne działania ukierunkowane na walkę z oszustwami podatkowymi pozwoliły już w 2018 roku obniżyć lukę VAT do około 8%¹⁴⁸. Tam, gdzie skuteczność administracji skarbowej jest mniejsza jak w części państw Europy Południowej luka nadal utrzymuje się na wysokim poziomie, co bezpośrednio przekłada się na niższe, niż mogłyby być, dochody z tego podatku. Różnice w poziomie luki VAT przekładają się bezpośrednio na zróżnicowany udział tego podatku w dochodach budżetowych poszczególnych państw.

Udział dochodów z VAT jest wrażliwy na ogólną sytuację makroekonomiczną. Kondycja gospodarki wpływa na bazę podatku, czyli wydatki konsumpcyjne, a także pośrednio na zdolność podatników do regulowania zobowiązań. W okresach recesji lub spowolnienia gospodarczego dynamika wpływów z VAT zazwyczaj maleje bardziej gwałtownie niż np. wpływy z podatków dochodowych. Powodem jest załamanie konsumpcji prywatnej, która

¹⁴⁵ J. Sarnowski, P. Selera, *Ograniczenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2022. Przyczyny - środki - dalsze perspektywy*, Warszawa 2023.

¹⁴⁶ G. Poniatowski, M. Bonch-Osmolovskiy, A. Śmietanka, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2020 Final Report*, CASE Reports, nr 503, Warszawa: Center for Social and Economic Research (CASE), 2020.

¹⁴⁷ CASE - Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, *VAT Gap in the EU: Report 2021*, Warszawa 2021, s. 110, <https://case-research.eu/app/uploads/2021/12/vat-gap-in-the-eu-KPAK21001ENN.pdf>, dostęp: 25.05.2025,

¹⁴⁸ Ibidem.

bywa bardziej cykliczna¹⁴⁹. Przykładem jest rok 2020, gdy wskutek pandemii COVID-19 wiele krajów odnotowało spadek konsumpcji i tym samym spadek dochodów z VAT, pogłębiony dodatkowo działaniami nadzwyczajnymi takimi jak: odroczenia płatności, czasowe obniżki stawek w branżach dotkniętych lockdownem¹⁵⁰. W wyniku tego udział VAT w dochodach budżetowych w 2020 r. obniżył się dla UE zauważalnie względem roku poprzedniego. Z kolei podczas ożywienia gospodarczego następuje szybki wzrost konsumpcji, a to przekłada się na ponadproporcjonalny wzrost wpływów z VAT. Okres lat 2021-2022 ilustruje ten mechanizm. Zniesienie restrykcji pandemicznych uwolniło nagromadzony popyt konsumpcyjny, który przyczynił się do skoku dochodów z podatków pośrednich. W 2021 r. większość państw UE odnotowała wyraźny wzrost wpływów z VAT, zaś w niektórych krajach powrócił on lub przekroczył poziomy sprzed pandemii¹⁵¹. Dodatkowym czynnikiem była inflacja. Przyspieszony wzrost cen w latach 2022–2023 zwiększył nominalną wartość sprzedaży objętej VAT, a to automatycznie podniosło kwoty podatku trafiające do budżetu przy niezmiennych stawkach¹⁵². Wysoka inflacja w 2022 r. w wielu krajach UE skutkowała rekordowymi wpływami z VAT, np. w Polsce dochody z VAT wzrosły o 6,8% rok do roku mimo zastosowania obniżek stawek na część towarów¹⁵³. A jednoczesny wzrost dochodów z innych źródeł, np. podatków dochodowych napędzanych inflacją płac sprawił, że udział procentowy VAT mógł nie rosnąć równie szybko lub nawet przejściowo się obniżyć. W 2023 r. zauważalny był efekt spadku realnej konsumpcji, ponieważ pomimo wciąż wysokich cen, wolumen zakupów gospodarstw domowych osłabł, a część państw kontynuowała tymczasowe obniżki podatków konsumpcyjnych (np. zerowa stawka VAT na żywność w Polsce, obniżki VAT na energię w innych krajach)¹⁵⁴. To przełożyło się na pewien spadek udziału podatków konsumpcyjnych w łącznych dochodach podatkowych w UE w 2023 r. z 27,6% do 26,9% według danych

¹⁴⁹ D. Prokopowicz, *Kryzysy gospodarcze i finansowe w XXI wieku oraz zapobiegający im antykryzysowy interwencjonizm państwowy*, w: K. Szymańska, R. Jancewski, R. Adam (red.), *Problemy i wyzwania ekonomii i zarządzania w XXI wieku*

¹⁵⁰ E. Kacperska, K. Gomółka, P. Kasprzak, K. Łukasiewicz, J. Wróblewski, *Gospodarka w dobie pandemii COVID-19*.

¹⁵¹ European Commission (2024), *Fiscalis programme Annual Progress Report 2023*, Commission Staff Working Document, SWD(2024) 119 final, Brussels, 22 April 2024.

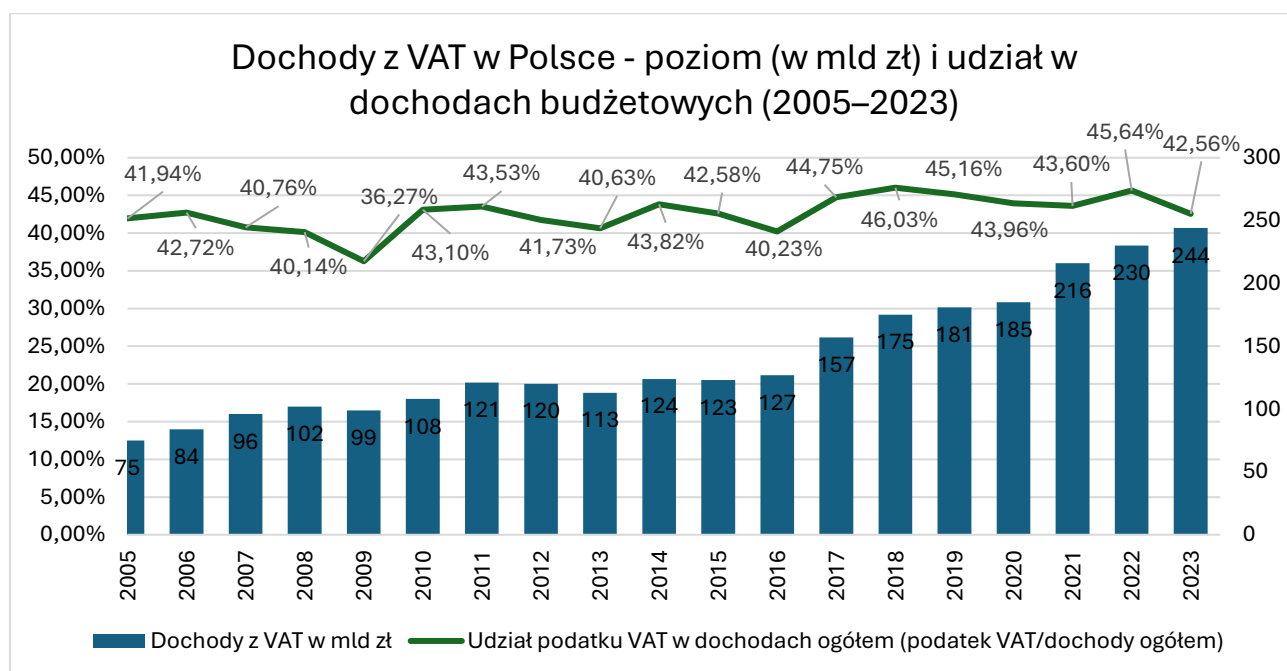
¹⁵² J. Fundowicz, K. Łapiński, B. Wyżnikiewicz, *Szara strefa 2023*, Warszawa: Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, partner raportu: Fundacja Polska Bezgotówkowa, 2023.

¹⁵³ Rada Ministrów (2023), *Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. - Omówienie*, Warszawa.

¹⁵⁴ Główny Urząd Statystyczny (2024), *Sytuacja gospodarstw domowych w 2023 r. w świetle badania budżetów gospodarstw domowych*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2023-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,23.html>, dostęp: 27.05.2025.

Komisji¹⁵⁵. Ogólnie rzecz biorąc, dobra koniunktura i wzrost konsumpcji sprzyjają zwiększaniu się znaczenia VAT w budżecie, zaś kryzysy gospodarcze osłabiają go zarówno poprzez zmniejszenie podstawy opodatkowania, jak i potencjalne pogorszenie ściągalności.

W analizowanym okresie od 2018 do 2024 r. wpływy z podatku VAT w Polsce wykazywały ogólną tendencję rosnącą, choć z widocznymi wahaniami związanymi z sytuacją gospodarczą i decyzjami rządu. Na poniższym wykresie przedstawiono dochody z VAT w Polsce w latach 2005–2023.



Wykres 1. Dochody z VAT w Polsce - poziom (w mld zł) i udział w dochodach budżetowych (2005–2023).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS – <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>.

Na wykresie widać, że dochody z VAT wyniosły około 175 mld zł w 2018 r.. Rok 2019 przyniósł dalszy wzrost do 180,9 mld zł dzięki dobrej koniunkturze, rosnącej konsumpcji i efektom uszczelnienia systemu. W 2020 r. nastąpiło załamanie, wpływy nieznacznie wzrosły do około 185 mld zł. Było bezpośrednim skutkiem pandemii COVID-19. Wprowadzane lockdowny i spadek konsumpcji prywatnej ograniczyły bazę podatkową zmniejszając wpływy z VAT. Rok później nastąpiło jednak dynamiczne odbicie. W 2021 r. dochody z VAT osiągnęły 215,7 mld zł, czyli aż o 23% więcej niż rok wcześniej. Było to efektem silnego ożywienia konsumpcji po zniesieniu lockdownów oraz dalszej poprawy ściągalności podatku. W 2022 r.

¹⁵⁵ Komisja Europejska, *Data on taxation trends*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/economic-analysis/data-taxation-trends_en, dostęp: 27.05.2025.

wpływy z VAT wzrosły do 230,3 mld zł, czyli o 6,8% względem 2021¹⁵⁶, pomimo spowolnienia realnego wzrostu gospodarczego pod koniec roku. Z kolei w 2023 r. rząd początkowo zakładał dalszy skok wpływów. W znowelizowanej ustawie budżetowej planowano 272,9 mld zł z VAT (wzrost o 18,4%), co odpowiadałoby ok. 45,4% dochodów budżetu¹⁵⁷. Tak duży planowany wzrost wynikał głównie z przewidywanej wysokiej inflacji, jednak faktyczne wykonanie okazało się niższe. Oficjalne dane wskazują na około 244 mld zł wpływów z VAT za 2023 r. W 2024 r. wpływy z VAT ponownie znacząco wzrosły i wyniosły 287,7 mld zł, co oznacza +17,8% r/r¹⁵⁸. Był to najwyższy jak dotąd poziom nominalny dochodów z VAT, osiągnięty m.in. dzięki utrzymującej się inflacji oraz wygaszeniu większości pandemicznych i antyinflacyjnych obniżek podatku w trakcie 2023 r.

Udział dochodów z VAT w dochodach budżetu państw w latach 2018–2024 kształtował się pod wpływem wielu czynników. Dane dla państw UE pokazują, że VAT dostarcza przeciętnie około jednej piątej dochodów podatkowych, choć rozpiętość między krajami jest znaczna, w Polsce ponad 40% podatkowych dochodów budżetu państwa, gdyż system fiskalny opiera się głównie na podatkach konsumpcyjnych¹⁵⁹. Na tę miarę wpływają zarówno decyzje polityczne (wysokość stawek, zakres ulg, działania uszczelniające), struktura i poziom konsumpcji, efektywność administracji skarbowej, a także czynniki makroekonomiczne. W okresie boomu gospodarczego i niskiej luki podatkowej VAT zyskuje na znaczeniu jako źródło finansowania państwa, natomiast kryzysy, ulgi podatkowe lub konkurencyjne źródła dochodów (np. składki, podatki dochodowe) mogą ten udział obniżać. Polska doświadczała tych mechanizmów na sobie. Dzięki uszczelnieniu i wzrostowi konsumpcji udział VAT wzrósł w Polsce do rekordowych poziomów, by następnie spaść wskutek celowych obniżek stawek, a ostatnio znów się umocnić wraz z poprawą koniunktury. Wszystko to potwierdza, że dochody z VAT pozostają wypadkową zarówno czynników ekonomicznych, jak i działań rządowych, stąd ich udział w budżecie trzeba analizować w kontekście całokształtu polityki fiskalnej i sytuacji gospodarczej danego kraju.

¹⁵⁶ Demagog (2024), *Wpływy z podatku VAT rosą. Sprawdzamy!*, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/wplywy-z-podatku-vat-rosna-sprawdzamy/>, dostęp: 27.05.2025.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Ministerstwo Finansów, 2025, *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w 2024 r.*, <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-w-2024-r>, dostęp: 27.05.2025.

¹⁵⁹ G. Csürös, *Polycrisis, Megatrends – Tax Policy Trends and Responses*, „Review of European and Comparative Law” 2024, t. 58, nr 3, s. 7–34, <https://doi.org/10.31743/recl.17437>.

3.2. Wpływ harmonizacji VAT na konkurencyjność przedsiębiorstw

Harmonizacja podatku od wartości dodanej w Unii Europejskiej od dekad stanowi jeden z filarów budowy jednolitego rynku. Wspólne ramy prawne VAT zostały uznane za warunek konieczny funkcjonowania wspólnego rynku UE¹⁶⁰. Już od lat 60. XX w. są podejmowane działania eliminujące fiskalne bariery w handlu wewnątrz Wspólnoty¹⁶¹. Dzięki przyjęciu unijnych dyrektyw VAT zostały ujednolicone podstawowe zasady opodatkowania towarów i usług we wszystkich państwach członkowskich. W przypadku podatków pośrednich w znacznym stopniu udało się osiągnąć ich ujednolicenie, a to w założeniu miało sprzyjać uczciwej konkurencji, a także swobodnemu przepływowi towarów i usług na obszarze Unii Europejskiej. Harmonizacja VAT miała zatem na celu ograniczyć zjawisko konkurencji podatkowej między krajami i zapobiec zakłóceniom w wymianie handlowej wynikającym z różnic w krajowych systemach podatkowych. Mimo szeroko zakrojonych wysiłków harmonizacyjnych, obecny system VAT w UE wciąż cechuje się pewnym zróżnicowaniem na poziomie krajowym. Państwa członkowskie są zobowiązane implementować wspólną Dyrektywę VAT (2006/112/WE), jednak zachowują pewną suwerenność odnośnie stawek podatku i preferencji podatkowych. Pełna unifikacja VAT nie została osiągnięta, a kraje UE nadal stosują różne stawki, które są określone przez prawo UE oraz odmienne interpretacje przepisów, co poniekąd może wpływać na warunki konkurencji przedsiębiorstw w poszczególnych jurysdykcjach¹⁶².

Konkurencyjność w kontekście gospodarczym oznacza zdolność przedsiębiorstw lub całej gospodarki do skutecznego rywalizowania na rynku. Konkurencyjność przejawia się między innymi w umiejętności oferowania produktów lub usług lepszej jakości albo tańszych od tych proponowanych przez konkurentów. Wysoka konkurencyjność sprawia, że firma lub kraj potrafi zdobywać klientów i zwiększać swój udział w rynku¹⁶³. Do mierników konkurencyjności należą m.in. wydajność pracy, poziom innowacji czy udział w rynku, jednak jednym z najważniejszych wskaźników jest eksport. Rosnący eksport wskazuje, że produkty danego kraju są cenione za granicą i mają przewagę konkurencyjną¹⁶⁴. W tym rozdziale została

¹⁶⁰ S. Beshi, B. Peci, *The importance of value-added tax harmonization in the European Union single market*, „Corporate & Business Strategy Review” 2023, t. 4, nr 1.

¹⁶¹ E. Małuszyńska, G. Mazur, P. Idczak (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.

¹⁶² S. Beshi, B. Peci, *op. cit*

¹⁶³ A. Opalka, *Obciążenia fiskalne jako czynnik warunkujący konkurencyjność przedsiębiorstw polskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 172.

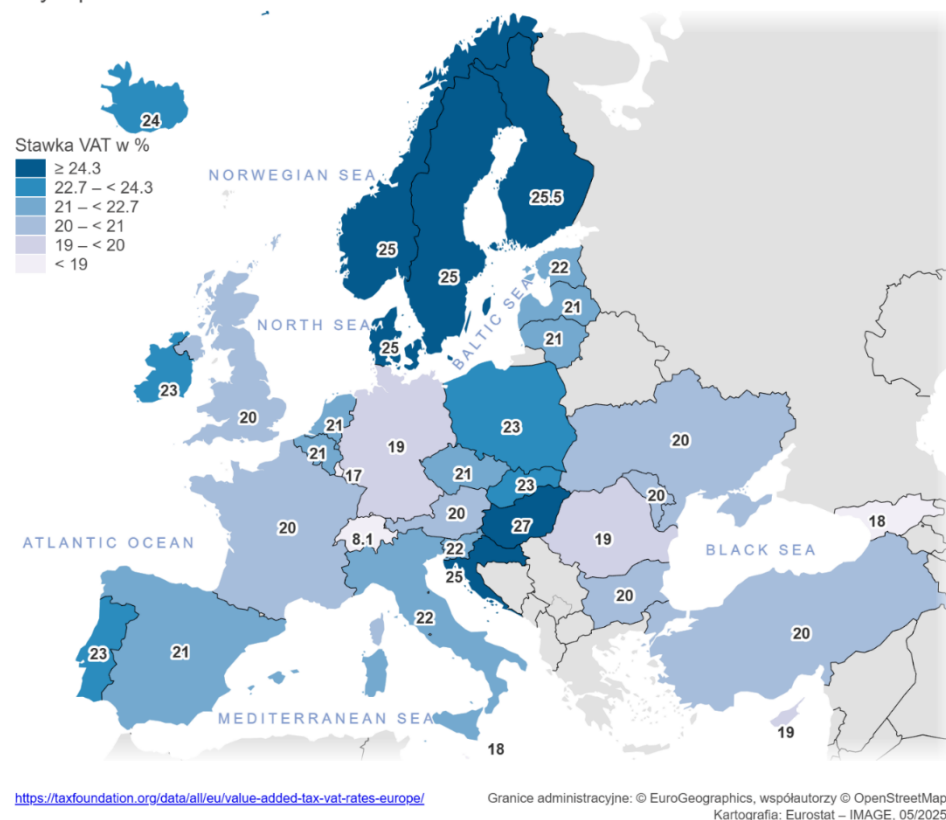
¹⁶⁴ M. Tatała, *Polska na jednolitym rynku UE: korzyści, bariery, reformy*, Fundacja Wolności Gospodarczej, 2024, Warszawa.

dokonana analiza kilku składowych wpływających na konkurencyjność przedsiębiorstw – stawek podatkowych, kosztów administracyjnych, uproszczenia przepisów, ułatwień eksportowych.

Jednym z najbardziej widocznych przejawów niepełnej harmonizacji VAT są wspomniane istotne różnice w stosowanych stawkach podatku. Chociaż unijne przepisy określają minimalny poziom standardowej stawki VAT na 15%, państwa członkowskie mają prawo do stosowania własnych, wyższych stawek oraz dodatkowych stawek obniżonych. W 2025 roku obserwujemy znaczne zróżnicowanie. Od standardowej stawki 17% w Luksemburgu, przez 23% w Polsce, do 25% w Szwecji, Danii czy Chorwacji aż po 27% na Węgrzech. Średnia dla całej Unii wynosi około 21,8%¹⁶⁵.

Stawki VAT w Europie (2025)

w tym państwach UE



Rysunek 3. Standardowe stawki w Europie w %, w tym w krajach UE 2025. (stan na dzień 01.01.2025).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Tax Foundation (2025), Value-Added Tax Rates in Europe, taxfoundation.org oraz mapy z GISCO Map Viewer (Eurostat), gisco-services.ec.europa.eu.

¹⁶⁵ Tax Foundation, *Value-Added Tax (VAT) Rates in Europe*, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/value-added-tax-vat-rates-europe/>, dostęp: 10.05.2025.

Tak znaczna rozpiętość, która sięga 12 punktów procentowych może mieć realny wpływ na atrakcyjność cenową produktów i usług na jednolitym rynku, głównie w przypadku sprzedaży transgranicznej do klientów indywidualnych. Dla konsumenta końcowego różnica w stawce VAT oznacza bezpośrednio różnicę w cenie brutto, a to może przesądzić o wyborze dostawcy z kraju o niższym opodatkowaniu. Jest to odczuwalne w sektorze e-commerce, gdzie geograficzna odległość od sprzedawcy traci na znaczeniu, a cena często staje się kluczowym czynnikiem decyzyjnym¹⁶⁶. Przedsiębiorcy muszą zatem uwzględniać te różnice przy planowaniu strategii cenowych na rynku międzynarodowym.

Z perspektywy przedsiębiorstw operujących na kilku rynkach europejskich, zróżnicowanie stawek VAT to nie tylko kwestia cen, ale także wyzwanie administracyjne. Kwestie administracyjne wymagają od przedsiębiorcy bieżącego śledzenia zmian w przepisach, właściwego przyporządkowania stawek do sprzedawanych towarów i usług oraz dostosowania systemów księgowych. Dodatkowym problemem są rozbieżności w interpretacji przepisów przez krajowe administracje podatkowe. Mimo, że wspólna dyrektywa VAT wyznacza ramy prawne, to realnie konkretne produkty mogą być inaczej klasyfikowane, np. e-booki, instalacje fotowoltaiczne czy niektóre artykuły spożywcze. Te różnice powodują, że przedsiębiorstwa muszą dokładnie analizować lokalne regulacje, aby uniknąć błędów w rozliczeniach¹⁶⁷. Współcześnie mimo istotnych postępów w harmonizacji zasad ogólnych, wciąż istnieją obszary, które mogą wpływać na nierówną konkurencję, faworyzując firmy z państw o bardziej liberalnych interpretacjach lub niższych stawkach. Te nierówności silnie odczuwają małe i średnie przedsiębiorstwa, które często nie dysponują odpowiednim zapleczem prawnym i księgowym do obsługi tak skomplikowanych wymogów.

Harmonizacja zasad VAT w UE przyczyniła się do poprawy warunków konkurencji między firmami. Wprowadzenie zasady opodatkowania w kraju konsumpcji zlikwidowało kontrole podatkowe na granicach wewnętrznych, co ułatwiło handel transgraniczny. Ujednolicone przepisy zmniejszyły ryzyko podwójnego opodatkowania oraz dyskryminacji produktów zagranicznych¹⁶⁸. W rezultacie firmy mogą konkurować na jednolitym rynku w warunkach bardziej zbliżonych do rynku wewnętrznego każdego kraju. Na przykład eksporter z Niemiec, który sprzedaje towar do Francji nie musi obawiać się naliczania francuskiego VAT

¹⁶⁶ Amavat, *Harmonization of VAT in the EU*, <https://amavat.eu/harmonization-of-vat-in-the-eu-evolution-current-challenges-and-impact-on-e-commerce-businesses>, dostęp: 10.05.2025.

¹⁶⁷ S. Beshi, B. Peci, *op. cit.*

¹⁶⁸ E. Małuszyńska, G. Mazur, P. Idczak (red.), *op. cit.*

na granicy, bo podatek rozliczany jest przez nabywcę we Francji według lokalnej stawki, a to neutralizuje wpływ VAT na decyzje o zakupie w innym kraju¹⁶⁹.

W przypadku sprzedaży konsumenckiej (B2C) mechanizmy takie jak One-Stop-Shop (OSS), umożliwiające rozliczanie VAT w jednym kraju bardzo uprościły formalności. Z perspektywy konkurencyjności oznacza to łatwiejsze wejście na rynki zagraniczne, zwłaszcza dla małych i średnich przedsiębiorstw, które wcześniej mogły rezygnować z eksportu ze względu na skomplikowane obowiązki rejestracyjne. Warto podkreślić, że harmonizacja przepisów VAT wzmacnia efektywność funkcjonowania jednolitego rynku. Im bardziej spójne i proste są zasady opodatkowania w całej Unii, tym mniejsze koszty transakcyjne ponoszą firmy przy ekspansji zagranicznej, a różnice w obciążeniach podatkowych mniej wypaczają decyzje biznesowe. Badania wskazują, że harmonizacja podatków pośrednich sprzyja poprawie efektywności Pareto w ramach integrującej się grupy państw¹⁷⁰, a to przekłada się na wzrost ogólnej konkurencyjności gospodarki UE na rynku globalnym.

Wpływ harmonizacji VAT jest odmienny w zależności od skali działalności przedsiębiorstw. Dla największych firm, które operują często w wielu krajach, ujednolicone ramy VAT oznaczają uproszczenie procedur, ponieważ firmy te mogą korzystać z wewnątrzunijnych udogodnień (procedura OSS, system wymiany informacji VIES) i lepiej planować działalność w skali europejskiej. Duże przedsiębiorstwa dysponują także zasobami (działy księgowości, doradcy podatkowi) pozwalającymi sprostać złożonym wymogom sprawozdawczym w różnych państwach. Natomiast małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) w większym stopniu odczuwają zarówno pozytywne, jak i negatywne skutki harmonizacji. Z jednej strony ujednolicenie niektórych procedur, m. in. unijny system OSS, uproszczone deklaracje dla małych przedsiębiorców ułatwiają MŚP prowadzenie sprzedaży na rynkach zagranicznych zmniejszając koszty wejścia¹⁷¹. Z drugiej strony, każdy dodatkowy wymóg (np. nowe obowiązki cyfrowego raportowania, takie jak JPK_VAT czy planowane e-fakturowanie w ramach ViDA) stanowi relatywnie większe obciążenie dla mniejszej firmy niż dla dużej korporacji. Koszty administracyjne mają często charakter kosztów stałych, niezależnych od skali biznesu w związku z czym relatywne obciążenie obowiązkami podatkowymi jest

¹⁶⁹ Amavat, *op. cit.*, dostęp: 10.05.2025.

¹⁷⁰ M. Zawisza, *Większa harmonizacja podatków w Europie jest możliwa*, Obserwator Finansowy, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/wieksza-harmonizacja-podatkow-w-europie-jest-mozliwa>, dostęp: 10.05.2025.

¹⁷¹ Amavat, *op. cit.*, dostęp: 10.05.2025.

nieproporcjonalnie wyższe dla MŚP niż dla dużych przedsiębiorstw¹⁷². Według badań Komisji Europejskiej średnie przedsiębiorstwo w UE ponosi łączne koszty wypełniania obowiązków podatkowych sięgające ok. 1,9% swojego rocznego obrotu, przy czym odsetek ten maleje w przypadku firm większych dzięki efektowi skali¹⁷³. Duże podmioty mogą rozłożyć koszty działów księgowych i systemów IT na większy wolumen działalności, podczas gdy dla małych firm nawet podstawowe obowiązki (składanie deklaracji, ewidencje sprzedaży, weryfikacja stawek) stanowią poważny koszt jednostkowy. W wielu krajach UE funkcjonują co prawda specjalne uproszczenia dla MŚP, w tym zwolnienia podmiotowe z VAT dla mikroprzedsiębiorców poniżej określonego progu obrotów, mimo to jednak nie wszystkie państwa je wprowadziły lub progi te są niskie¹⁷⁴. Utrzymujące się dysproporcje w obciążeniach administracyjnych oznaczają, że harmonizacja VAT nie przekłada się jednakowo na poprawę konkurencyjności wszystkich przedsiębiorstw. Najbardziej korzystają na niej większe podmioty zdolne do wykorzystania integracji rynku, podczas gdy najmniejsze firmy wciąż potrzebują dodatkowego wsparcia w postaci szkolenia czy doradztwa by efektywnie skorzystać z możliwości, jakie daje jednolity rynek¹⁷⁵.

Jednym z celów harmonizacji VAT jest redukcja kosztów zgodności (ang. compliance costs) dla firm prowadzących działalność w więcej niż jednym kraju UE. Ujednolicenie podstawowych definicji, zasad naliczania podatku czy deklaracji miało zapobiec sytuacji, w której przedsiębiorca musi de facto znać 27 odmiennych systemów podatkowych. W praktyce pewne koszty administracyjne pozostają znaczące. Przedsiębiorstwa muszą śledzić zmiany przepisów w różnych jurysdykcjach, utrzymywać systemy księgowe zdolne do obsługi wymogów wielu administracji oraz często korzystać z usług doradców, by uniknąć błędów. Średni ważony koszt spełnienia obowiązków VAT dla firmy w UE szacowany jest na ok. 2850 euro rocznie¹⁷⁶, przy czym w niektórych krajach np. w Danii, Irlandii, Belgii jest on wyższy od średniej, a w innych znacznie niższy m.in. w Chorwacji, na Węgrzech czy Słowacji¹⁷⁷.

¹⁷² Komisja Europejska, *2022 Tax Compliance Costs for SMEs – DG GROW Report*, grudzień 2022, <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/221208%20DG%20GROW%20report%20-%202022%20Tax%20Compliance%20Costs%20SMEs.pdf>, dostęp: 10.05.2025.

¹⁷³ Ibidem.

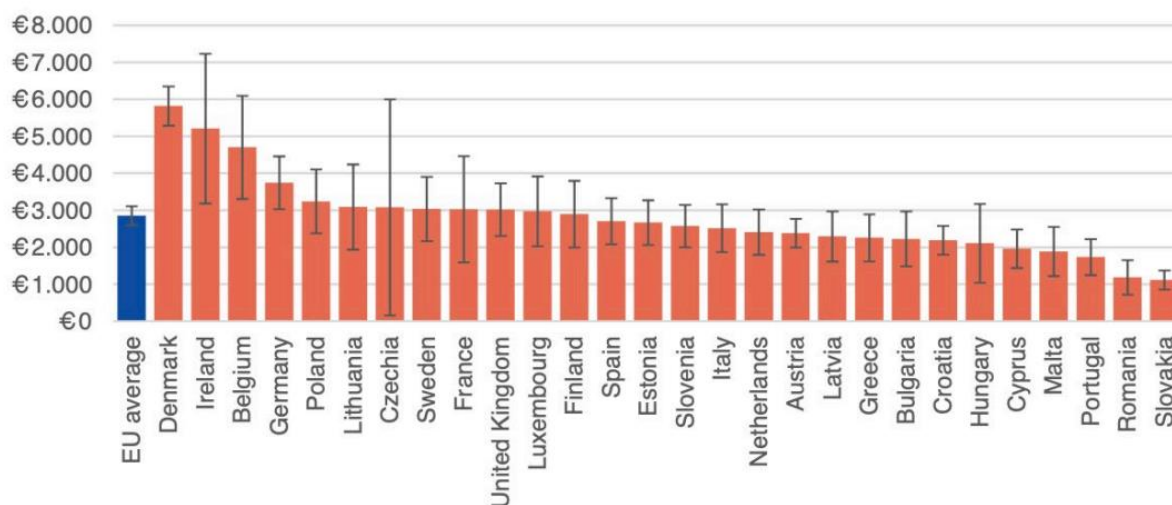
¹⁷⁴ Ibidem.

¹⁷⁵ Amavat, *op. cit.*, dostęp: 10.05.2025.

¹⁷⁶ Parlament Europejski, *Overview on the tax compliance costs faced by European enterprises – with a focus on SMEs*, analiza na zlecenie Podkomisji FISC, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703359/IPOL_STU\(2022\)703359_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703359/IPOL_STU(2022)703359_EN.pdf), dostęp: 10.05.2025.

¹⁷⁷ Parlament Europejski, *op. cit.*

Wykres 2. Porównanie między krajami (prywatnych) kosztów przestrzegania przepisów VAT dla przedsiębiorstw w wartościach bezwzględnych.



Źródło: Parlament Europejski, *Overview on the tax compliance costs faced by European enterprises – with a focus on SMEs*, analiza na zlecenie Podkomisji FISC, 2022, VVA/KPMG (2022), na podstawie próby 2 479 firm.

Te rozbieżności wynikają zarówno z różnic w krajowych systemach administracyjnych, jak i z odmiennych metod kalkulacji (np. częstotliwość deklaracji, poziom komplikacji stawek). Pozytywnym efektem harmonizacji są natomiast postępy w cyfryzacji rozliczeń¹⁷⁸. Większość państw wdrożyła elektroniczne deklaracje VAT, a one ograniczają czasochłonność procedur. Komisja Europejska promuje dalszą digitalizację rozliczeń VAT (pakiet VAT in the Digital Age (ViDA)), argumentując, że nowoczesne narzędzia jak e-fakturowanie czy raportowanie w czasie rzeczywistym ułatwią rozliczenia dla firm i pozwalają lepiej kontrolować przestrzeganie przepisów. Niemniej jednak dla części przedsiębiorstw, a zwłaszcza dla MŚP wdrożenie nowych systemów IT i dostosowanie procesów księgowych do zmieniających się wymogów stanowi krótkoterminowo dodatkowe obciążenie finansowe i organizacyjne¹⁷⁹. Harmonizacja VAT to zatem proces ciągłego równoważenia, gdyż z jednej strony upraszcza i ujednolica reguły, z drugiej wymaga od firm bieżącego dostosowania się do unowocześnianych standardów sprawozdawczości.

Wspólny system VAT ma nie tylko ułatwiać uczciwą konkurencję, ale też utrudniać nieuczciwe praktyki i oszustwa podatkowe, które same w sobie tworzą nierówne warunki działania na rynku. Klasycznym przykładem jest tu fraud karuzelowy (MTIC), czyli grupa

¹⁷⁸ R. Namysłowski, *Rewolucja informatyczna a VAT*, w: A. Mariański, D. Strzelec, M. Wilk (red.), *Współczesne wyzwania prawa podatkowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Włodzimierzowi Nykielowi*, t. 1, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2024

¹⁷⁹ Amavat, *op. cit.*, dostęp: 10.05.2025.

powiązanych transakcji wewnątrznijnych, w których nieuczciwi kontrahenci wyłudniają nienależny zwrot VAT. Takie praktyki przez lata prowadziły do ogromnych strat wpływów podatkowych (luki VAT) i jednocześnie dawały nieuczciwym firmom przewagę konkurencyjną nad uczciwymi podatnikami¹⁸⁰. Harmonizacja przepisów w zakresie wprowadzenia wspólnego systemu wymiany informacji o transakcjach wewnątrznijnych (VIES), mechanizmu odwrotnego obciążenia VAT w handlu wewnętrznym czy zasad solidarnych odpowiedzialności miała na celu ograniczenie pola do nadużyć. Pomimo to skala oszustw VAT w UE długo pozostawała wysoka. Według raportu Komisji Europejskiej za 2023 r. luka VAT (różnica między oczekiwanymi dochodami z VAT a faktycznie zebranymi) wyniosła w 2021 r. około 61 mld euro w całej UE¹⁸¹. Przytoczone statystyki obrazują skalę problemu. Jednak najnowsze dane wskazują na poprawę, a łączna luka VAT w UE spadła z około 99 mld euro (9,6% potencjalnych dochodów) w 2020 r. do 61 mld euro w 2021 r.¹⁸² Jest to bezprecedensowa poprawa, częściowo wynikająca z uszczelnienia systemu i odbicia po pandemii. Poszczególne kraje odnotowały znaczące sukcesy w walce z nadużyciami dzięki harmonizacji i współpracy. Włochy zmniejszyły swoją lukę VAT o 10,7 punktów procentowych w 2021 r., a Polska aż o 7,8 pkt proc.¹⁸³ w porównaniu z rokiem poprzednim. Niemniej jednak nadal występują ogromne dysproporcje między państwami. W 2021 r. mediana luki wyniosła 4,9%, przy czym najmniejsze luki bliskie zeru odnotowano w Holandii, Finlandii czy Hiszpanii, a największe w Rumunii (ponad 36%), na Malcie (około 26%) oraz w Grecji i Litwie. Tak duże różnice świadczą, że w niektórych częściach UE uczciwe firmy wciąż są narażone na nierówną konkurencję ze strony tych, które uchylają się od płacenia podatku. Harmonizacja przepisów idzie więc w parze z działaniami w zakresie egzekwowania prawa. Komisja i państwa członkowskie rozwijają mechanizmy szybkiej reakcji na oszustwa, wspólne bazy danych oraz reformy w celu dalszego ograniczania nadużyć. Skuteczniejsze ograniczanie oszustw VAT przekłada się na bardziej uczciwe otoczenie konkurencyjne, a przedsiębiorstwa rzetelnie wywiązujące się z obowiązków podatkowych nie muszą konkurować z cenami zaniżonymi przez firmy działające w szarej strefie. Tym samym harmonizacja VAT połączona ze

¹⁸⁰ Ł. Pastuszka, D. Strugliński, *Oszustwa związane z VAT. Ewolucja oszustw typu MTIC*, w: A. Głądoch, A. Zalczew (red.), *Analiza przestępczości gospodarczej w Polsce*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2022, <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-182-8/2>, dostęp: 10.05.2025.

¹⁸¹ Amavat, *op. cit.*, dostęp: 10.05.2025.

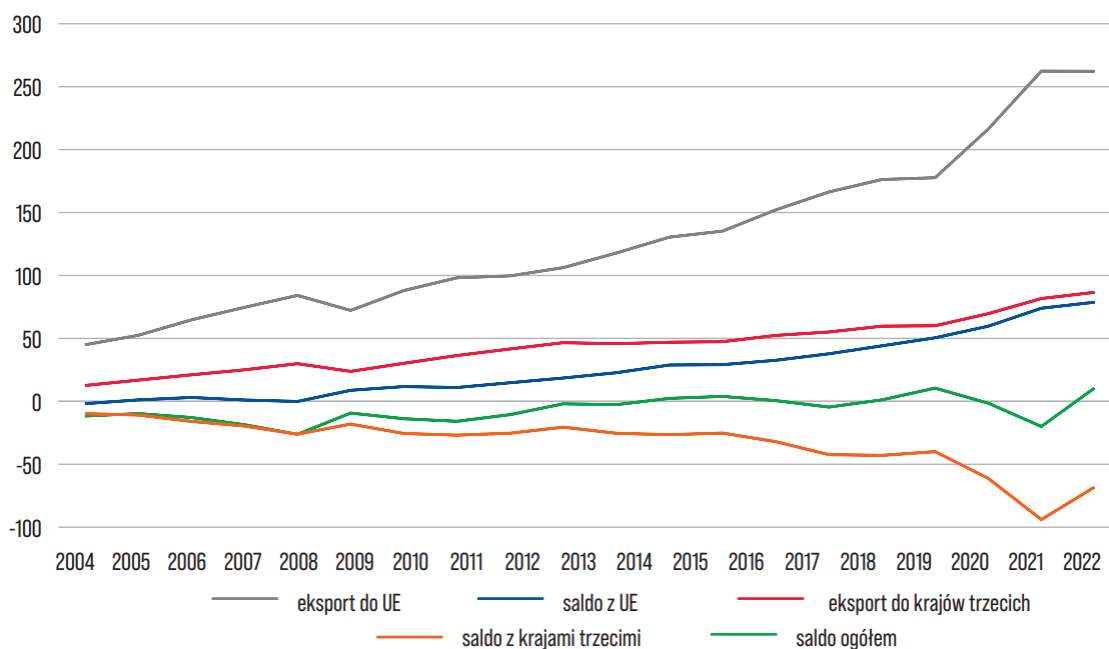
¹⁸² Vertex Inc., *Mind the VAT Gap and Take a Closer Look*, <https://www.vertexinc.com/resources/resource-library/mind-vat-gap-and-take-closer-look>, dostęp: 10.05.2025.

¹⁸³ Ibidem.

wzmocnioną współpracą administracji skarbowych, wspiera uczciwą konkurencję na rynku wewnętrznym i zabezpiecza dochody budżetowe państw.

Przystąpienie Polski do UE w 2004 roku oznaczało integrację krajowego systemu VAT z regulacjami unijnymi. Polska musiała dostosować ustawę o podatku od towarów i usług do wymogów dyrektywy VAT, co wiązało się m.in. ze zmianą zakresu stawek obniżonych, likwidacją wielu zwolnień czy wprowadzeniem procedur unijnych. W perspektywie kilkunastu lat członkostwa można stwierdzić, że harmonizacja VAT wywarła istotny wpływ na warunki konkurencji polskich przedsiębiorstw zarówno na rynku wewnętrznym, jak i w handlu z partnerami unijnymi.

Dostosowanie polskiego systemu VAT do standardów UE początkowo wymagało od przedsiębiorców dodatkowego wysiłku m. in. zmiany oprogramowania księgowego, nauki nowych przepisów dotyczących transakcji wewnątrzunijnych. W dłuższej perspektywie włączenie Polski w jednolity obszar VAT przyniosło wiele korzyści konkurencyjnych. Polskie firmy zyskały równy dostęp do rynku UE i mogą sprzedawać towary i usługi do innych krajów bez barier celno-podatkowych¹⁸⁴. Dzięki temu nawet małe przedsiębiorstwa z Polski mogą relatywnie łatwo oferować swoje produkty np. w Niemczech czy Francji, a różnice w systemach VAT nie stanowią już tak poważnej przeszkody jak przed harmonizacją.

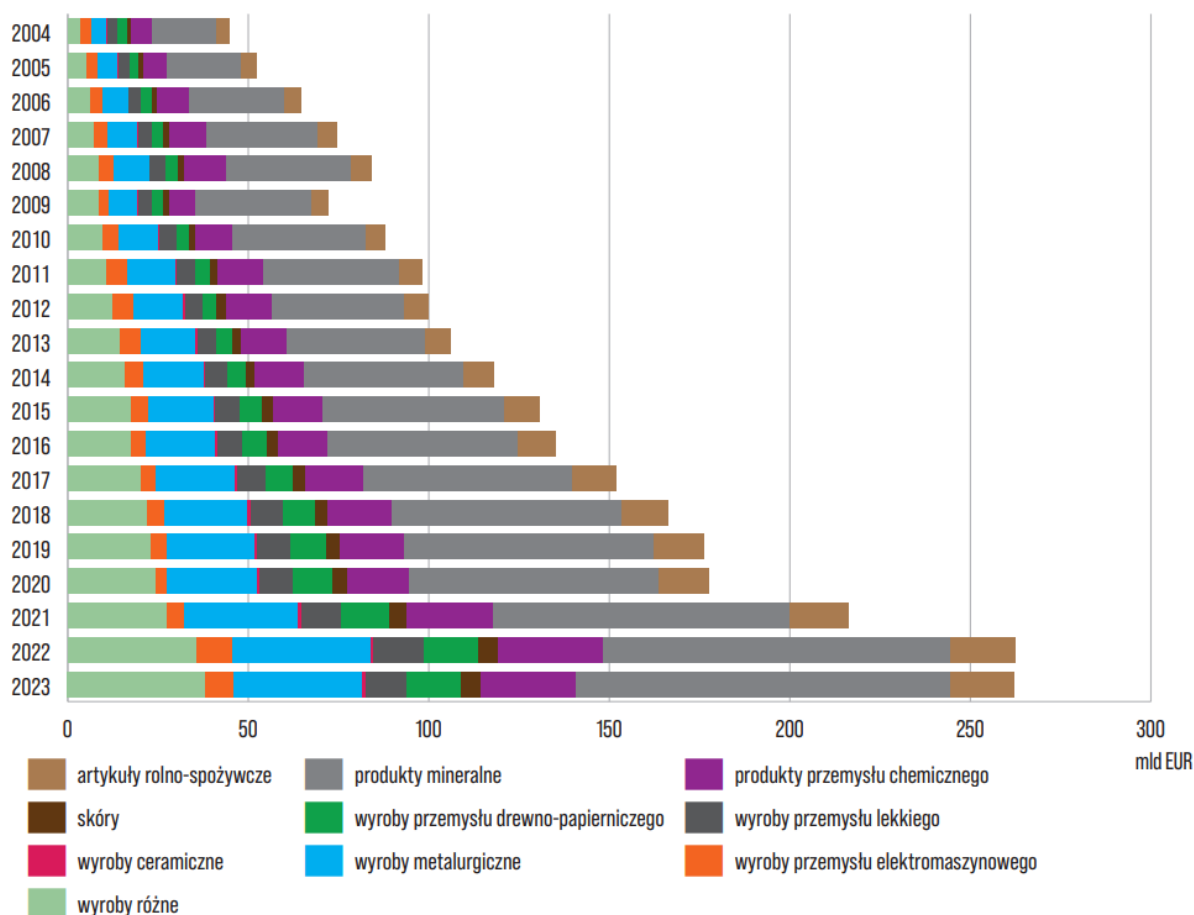


Wykres 3. Eksport i saldo handlu zagranicznego towarami Polski z UE oraz z krajami trzecimi.

Źródło: M. Dobrzyński, B. Janowski, Z. Konina, D. Musiał, J. Ryba, O. Truszczyński, *20 lat Polski w Unii Europejskiej – Bilans gospodarczych efektów członkostwa*, Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 2024.

¹⁸⁴ R. Namysłowski, *op. cit.*, s. 415.

Warto zauważyć, że około 76% polskiego eksportu trafia na rynki państw UE (dane na 2022 r.)¹⁸⁵, co świadczy o silnym powiązaniu polskich przedsiębiorstw z jednolitym rynkiem. Ujednolicone zasady VAT wspierają tę wymianę. Polski eksporter może oferować towary zagranicznym kontrahentom na takich samych zasadach podatkowych jak lokalny dostawca, a to zdecydowanie zwiększa konkurencyjność cenową polskich produktów za granicą.



Wykres 4. Struktura eksportu towarów z Polski do UE w latach 2004–2023 (mld EUR).

Źródło: M. Dobrzyński i in., *op. cit.*, s. 55.

Polskie MŚP w znacznym stopniu skorzystały na harmonizacji VAT poprzez dostęp do uproszczeń przewidzianych w prawie unijnym. Wiele małych firm krajowych korzysta z procedury OSS przy sprzedaży wysyłkowej do klientów w UE. Procedura OSS pozwala im uniknąć skomplikowanych rejestracji VAT w każdym państwie z osobna. Ponadto Polska wprowadziła maksymalny dopuszczalny przez UE próg zwolnienia podmiotowego z VAT (aktualnie 200 tys. zł rocznego obrotu, ok. 45 tys. euro), który zwalnia najmniejsze firmy z

¹⁸⁵ Główny Urząd Statystyczny, *Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w styczniu – listopadzie 2023 r.*, Informacje sygnalne, 17.01.2024, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5466/1/136/1/obroty_towarowe_handlu_zagranicznego_ogolem_i_wedlug_krajow_w_styczniu_-_listopadzie_2023_r.pdf, dostęp: 10.05.2025.

obowiązku rejestracji jako podatnik VAT. Ta preferencja dla mikroprzedsiębiorców jest zgodna z unijną dyrektywą i ma na celu wsparcie ich konkurencyjności poprzez ograniczenie obciążeń administracyjnych. Dla średnich i dużych przedsiębiorstw działających w Polsce harmonizacja oznacza konieczność utrzymania zgodności z wieloma wymogami sprawozdawczymi, które ewoluują na poziomie UE. Polskie firmy muszą m.in. stosować się do unijnych regulacji dotyczących fakturowania, raportowania transakcji wewnątrzunijnych czy zasad ustalania miejsca świadczenia usług¹⁸⁶. Większe przedsiębiorstwa zwykle radzą sobie z tym dobrze, dysponując wyspecjalizowanymi kadrami. Mniejsze podmioty czasem odczuwają to jako barierę, np. obowiązek stosowania unijnych schematów faktur elektronicznych lub raportowania JPK_VAT to wymóg, który wymagał inwestycji w oprogramowanie i szkolenia personelu. Polska stara się nie tylko spełniać unijne minimum, ale i usprawniać system VAT tak, aby zwiększyć konkurencyjność krajowych przedsiębiorstw.

Jeszcze kilka lat temu Polska należała do krajów o największej luce VAT w UE. W 2015 r. luka VAT w Polsce sięgała szacunkowo ok. 25% potencjalnych wpływów¹⁸⁷. Taka sytuacja tworzyła nierówne warunki konkurencji. Uczciwe firmy były wypierane z rynku przez te, które dzięki niepłaceniu należnego podatku mogły oferować niższe ceny. Od tego czasu Polska podjęła szeroko zakrojone działania uszczelniające system VAT. Wprowadzono m.in. mechanizm podzielonej płatności (split payment) w niektórych branżach, rozszerzono zakres odpowiedzialności solidarnej, utworzono wyspecjalizowaną administrację do wykrywania karuzeli VAT (STIR¹⁸⁸), a także wdrożono zaawansowane narzędzia informatyczne do monitoringu rozliczeń. Rezultaty okazały się bardzo wymierne. Według danych Komisji Europejskiej Polska zdołała ponad dwukrotnie zmniejszyć lukę VAT w ciągu kilku lat¹⁸⁹. Szacunki za 2018 r. wskazywały na lukę rzędu około 10%, a za 2021 r. nawet na poziomie ok. 3% (jeden z najniższych wyników w UE)¹⁹⁰. Choć w 2022 r. luka nieco wzrosła do 8,4%, prawdopodobnie z powodu zaburzeń po pandemicznych i zmian metodologii, Polska

¹⁸⁶ M. Czermińska, *Jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej w XXI wieku – wyzwania i kierunki zmian*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 269.

¹⁸⁷ World Bank, *Sealing the tax gap in Poland – a holistic approach to tax compliance*, 10.05.2021, <https://blogs.worldbank.org/en/europeandcentralasia/sealing-tax-gap-poland-holistic-approach-tax-compliance>, dostęp: 10.05.2025.

¹⁸⁸ System teleinformatyczny izby rozliczeniowej.

¹⁸⁹ Ibidem.

¹⁹⁰ A. Brodzka, K. Biernacki, *Fighting the VAT Gap – The Polish Experience*, w: P. Luty, N. Versal, P. Semerád (red.), *Knowledge and Digitalisation Against Corruption and Fraud*, Publishing House of Wrocław University of Economics and Business, 2024, s. 88–100.

awansowała z pozycji kraju o wysokich stratach na VAT do średniej unijnej¹⁹¹. To ogromne osiągnięcie w zakresie ograniczania nieuczciwej konkurencji. Zmniejszenie skali oszustw oznacza, że więcej firm działa na równych zasadach i nikt nie uzyskuje przewagi z tytułu niepłacenia podatku. Polskie doświadczenia w zwalczaniu luki VAT zostały dostrzeżone na forum międzynarodowym¹⁹². Polska aktywnie dzieli się praktykami i popiera inicjatywy na poziomie UE mające na celu dalszą harmonizację i uszczelnienie systemu jak choćby propozycje w ramach prezydencji Polski w Radzie UE w 2025 r., dotyczące zaostrzenia regulacji VAT w e-commerce¹⁹³. Wszystko to przekłada się na bardziej przejrzysty rynek krajowy, gdzie uczciwi przedsiębiorcy mogą konkurować bez bycia stale narażonymi na nieuczciwe podcinanie cen przez szarą strefę.

Nie bez znaczenia jest rola harmonizacji VAT w kształtowaniu warunków konkurencyjności polskich przedsiębiorstw. Harmonizacja zapewniła przedsiębiorstwom dostęp do ogromnego rynku na jednolitych zasadach podatkowych, zmusiła do podniesienia standardów rozliczeń, a to zwiększyło transparentność biznesu, a jednocześnie dzięki ogółośeuropejskiej współpracy pomogła ograniczyć proceder oszustw podatkowych, poprawiając tym samym otoczenie konkurencyjne. Mimo pewnych wyzwań administracyjnych i kosztów dostosowania, polskie firmy generalnie odniosły korzyści na skutek integracji systemu VAT z UE. Dalsze działania zarówno na szczeblu unijnym, jak i krajowym (cyfryzacja, uproszczenia dla MŚP, ścisła współpraca w zwalczaniu nadużyć) będą zapewne pogłębiać te pozytywne efekty, przekładając się na wyższą konkurencyjność przedsiębiorstw w Polsce i całej Unii Europejskiej.

3.3. Efekty harmonizacji VAT dla rynku wewnętrznego UE

Jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej wymaga eliminacji barier utrudniających swobodny przepływ towarów i usług. Różnice w systemach podatkowych a zwłaszcza w podatkach pośrednich były historycznie istotną barierą fiskalną integracji europejskiej¹⁹⁴.

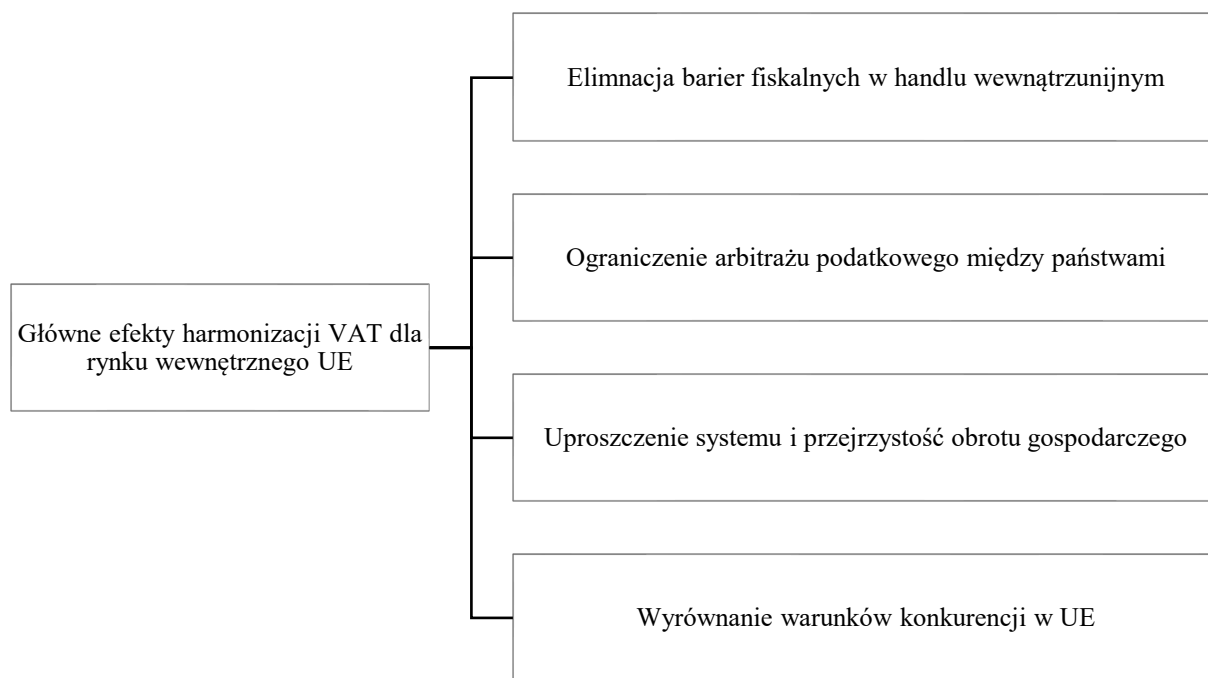
¹⁹¹ Komisja Europejska, *VAT Gap in the EU. Country Report 2024: Poland*, opracowanie: CASE, Oxford Economics, Economisti Associati, Synesthesia, Bruksela 2024, https://ec.europa.eu/taxation_customs/vat-gap_en, dostęp: 10.05.2025.

¹⁹² J. Sarnowski, P. Selera, *Reducing the VAT Gap: Lessons from Poland. Causes – Remedies – Outlook*, Polish Economic Institute, Warszawa 2019.

¹⁹³ TaxSPOC, *European Union: Poland Sets Strategic Priorities for Its EU Council Presidency*, <https://www.taxspoc.com/articles/european-union-poland-sets-strategic-priorities-for-its-eu-council-presidency>, dostęp: 10.05.2025.

¹⁹⁴ J. Kisielnicki, *Innowacyjność gospodarki polskiej na tle wybranych krajów Unii Europejskiej i świata*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 281.

Artykuł 113 Traktatu o Funkcjonowaniu UE¹⁹⁵ wprost przewiduje potrzebę harmonizacji podatków pośrednich w zakresie niezbędnym do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji¹⁹⁶. Harmonizacja VAT stała się warunkiem skutecznej integracji. Wspólny system VAT uznano za fundament jednolitego rynku, który ma zapewnić swobodny i uczciwy obrót gospodarczy między państwami¹⁹⁷.



Rysunek 4. Główne efekty harmonizacji VAT dla rynku wewnętrznego UE.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie K. Tomaszewski, *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*.

Kluczowe efekty harmonizacji VAT dla funkcjonowania rynku wewnętrznego Unii Europejskiej obejmują eliminację barier fiskalnych, ograniczenie arbitrażu podatkowego, uproszczenie i ujednolicenie zasad opodatkowania oraz zapewnienie równych warunków konkurencji¹⁹⁸.

Jednym z głównych celów harmonizacji VAT było zniesienie barier fiskalnych, które wcześniej ograniczały handel pomiędzy państwami UE. Przed ustanowieniem jednolitego rynku kraje stosowały odmienne podatki obrotowe, a pobór VAT na granicach powodował formalności utrudniające swobodny przepływ towarów¹⁹⁹. Wprowadzenie wspólnego systemu

¹⁹⁵ Art. 113 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

¹⁹⁶ S. Cornielje, *The Costly Stalemate of EU VAT Harmonization*, „EC Tax Review” 2022, nr 2.

¹⁹⁷ E. Małuszyńska, G. Mazur, P. Idczak (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.

¹⁹⁸ K. Tomaszewski, *Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli*.

¹⁹⁹ L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej* (Wyd. 2 zmienione), 2009, Wydawnictwo Naukowe PWN.

VAT pozwoliło na likwidację kontroli podatkowych na granicach wewnętrznych UE z dniem 1 stycznia 1993 r. Był to ważny krok dla realizacji zasady swobodnego przepływu towarów²⁰⁰. Kontrole o charakterze fiskalnym na granicach zostały zastąpione mechanizmem rozliczeń wewnątrzwspólnotowych, a przedsiębiorcy dokonujący transakcji transgranicznych sami raportują dostawy i nabycia wewnątrz Wspólnoty, m.in. poprzez dokumenty potwierdzające ruch towarów. Te rozwiązania ograniczyły biurokrację i usprawniły przepływ towarów między państwami członkowskimi²⁰¹, eliminując konieczność odpraw celno-podatkowych w handlu wewnątrzwspólnotowym. Dzięki temu usunięto fizyczne bariery fiskalne, które wcześniej spowalniały wymianę. Swobodny obrót towarami i usługami został znacznie ułatwiony. Potwierdzają to dane wskazujące na istotny wzrost handlu wewnątrz UE po 1993 r. Dane wskazują, że rynek wewnętrzny przyczynił się do wzrostu handlu wewnątrz UE o około 55% w przypadku towarów i 33% w przypadku usług, a także do utworzenia 56 milionów miejsc pracy oraz zwiększenia PKB Unii Europejskiej o szacunkowo 8–9%²⁰². Harmonizacja VAT była zatem warunkiem koniecznym zniesienia wewnętrznych granic fiskalnych i stworzyła podłoże dla dalszej integracji gospodarczej.

Ważnym krokiem w znoszeniu barier fiskalnych było wprowadzenie wspólnych zasad opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych. W latach 80. uzgodniono odejście od opodatkowania eksportu i importu na granicach na rzecz zasady opodatkowania w kraju konsumpcji. Uzgodniono, że dostawa towarów z jednego państwa UE do drugiego jest opodatkowana VATem dopiero w kraju przeznaczenia w ramach wewnątrzwspólnotowego nabycia²⁰³. Dzięki temu wyeliminowano ryzyko podwójnego lub braku opodatkowania oraz zapewniono stosowanie stawek kraju konsumpcji. Od 1993 roku dostawy są zwolnione z VAT po stronie sprzedawcy, a podatek rozlicza nabywca w swoim państwie. Mechanizm ten umożliwił zniesienie kontroli VAT na granicach bez zakłóceń konkurencji podatkowej i sprawił, że dla przedsiębiorców rynek UE stał się porównywalny z rynkiem krajowym pod względem przepływu towarów²⁰⁴.

²⁰⁰ P. Gut, *Oszustwa w transakcjach wewnątrzwspólnotowych w podatku VAT jako zagrożenie dla stabilności dochodów budżetowych państw członkowskich Unii Europejskiej*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, 2011, nr 167.

²⁰¹ Ibidem.

²⁰² PISM, *Usuwanie barier na jednolitym rynku UE: wyzwania i perspektywy*, 20.10.2021, <https://www.pism.pl/publikacje/usuwanie-barier-na-jednolitym-rynku-ue-wyzwania-i-perspektywy>, dostęp: 14.05.2025.

²⁰³ P. Gut, *op. cit.*

²⁰⁴ Komisja Europejska, *Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wspólnego systemu podatku od wartości dodanej – system ostateczny*, COM(2018) 20 final, Bruksela, 18.01.2018, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52018PC0020>, dostęp: 14.05.2025.

Kolejnym efektem harmonizacji VAT jest istotne zmniejszenie możliwości arbitrażu podatkowego, czyli wykorzystywania różnic w opodatkowaniu między państwami dla uzyskania przewagi konkurencyjnej lub unikania obciążeń²⁰⁵. Zróżnicowane stawki i zasady VAT prowadziłyby do zakłóceń konkurencji między państwami o wysokich i niskich podatkach, podważając równe warunki funkcjonowania jednolitego rynku. Właśnie dlatego harmonizacja koncentrowała się m.in. na ujednoczeniu podstawy opodatkowania oraz ograniczeniu skrajnych różnic w stawkach VAT²⁰⁶. Już w 1992 r., przygotowując rynek bez granic wewnętrznych, państwa członkowskie uzgodniły wprowadzenie ramowych poziomów stawek VAT. Rada UE zobowiązała kraje do stosowania standardowej stawki VAT nie niższej niż 15% oraz co najwyżej dwóch stawek obniżonych, nie mniejszych niż 5%, na określone towary i usługi²⁰⁷. Działanie to miało na celu uniknięcie zakłóceń w transakcjach transgranicznych po zniesieniu granic fiskalnych, a ograniczony zakres stawek ogranicza arbitraż podatkowy.

Harmonizacja objęła nie tylko poziom stawek, ale również definicje i zasady opodatkowania. Wspólna definicja podlegających opodatkowaniu transakcji, podatnika czy podstawy opodatkowania w ramach dyrektywy VAT 2006/112/WE powoduje, że przedsiębiorstwa nie mogą łatwo zmieniać kwalifikacji swoich transakcji między jurysdykcjami, by korzystać z bardziej korzystnych przepisów. To sprawia, że pole manewru dla firm chcących wykorzystywać luki między systemami VAT poszczególnych krajów zostało zawężone, zatem harmonizacja VAT przyczyniła się do bardziej sprawiedliwego rozłożenia obciążeń podatkowych w ramach UE i zniechęciła do konkurencji podatkowej między państwami członkowskimi²⁰⁸.

Wprowadzenie wspólnych regulacji VAT na poziomie UE uprościło obrót gospodarczy i zwiększyło przejrzystość systemu podatkowego. Dzięki harmonizacji przedsiębiorcy podlegają podobnym zasadom rozliczeń niezależnie od kraju działalności, a to natomiast ułatwia planowanie i ogranicza koszty zgodności, szczególnie w transakcjach

²⁰⁵ EUR-Lex, *Wspólny system podatku od wartości dodanej (VAT)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l26038>, dostęp: 14.05.2025.

²⁰⁶ J. Kuczeńska, J. Stefaniak, *Ewolucja jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – realizacja i nowe wyzwania*, „Przegląd Zachodni” 2021, nr 3, s. 161–176, <https://www.ceeol.com/search/article-detail?id=1020371>, dostęp: 14.05.2025.

²⁰⁷ Komisja Europejska, *op. cit.*

²⁰⁸ R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, 2009, Wolters Kluwer Polska.

transgranicznych²⁰⁹. Kluczowe znaczenie miała Dyrektywa 2006/112/WE, która ustanowiła jednolite ramy prawne oraz Dyrektywa 2010/45/UE, standaryzująca fakturowanie. Mechanizmy takie jak system VIES oraz inicjatywy cyfryzacyjne zwiększają transparentność i utrudniają nadużycia. Ujednolicenie procedur umożliwia sprawniejsze kontrole oraz współpracę administracji skarbowych. Rozwiązania w rodzaju One Stop Shop redukują bariery administracyjne. Harmonizacja VAT zwiększa przewidywalność prawa i ogranicza ryzyko błędów, wspierając uczciwą konkurencję na rynku wewnętrznym²¹⁰.

Harmonizacja VAT w Unii Europejskiej przyczyniła się do wyrównania warunków konkurencji między przedsiębiorstwami z różnych państw członkowskich. Wspólny system opodatkowania zapewnia, że towary i usługi podlegają porównywalnym regułom niezależnie od kraju pochodzenia, eliminując przewagi wynikające z różnic w krajowych systemach podatkowych. Zasada neutralności, wynikająca m.in. z art. 110 i 111 TFUE²¹¹, zakazuje faworyzowania producentów krajowych i dyskryminacji podmiotów zagranicznych. Identyczne transakcje są traktowane jednakowo, zarówno w przypadku zakupu krajowego, jak i importu z innego państwa UE. Przedsiębiorcy mają prawo do odliczenia VAT, a podatek jest należny w państwie konsumpcji, co zapobiega arbitrażowi podatkowemu. Harmonizacja stawek minimalnych i ujednolicenie podstawy opodatkowania ograniczyły możliwość manipulowania klasyfikacją towarów oraz wykorzystywania różnic systemowych w celach cenowych²¹². Równość warunków sprzedaży transgranicznej sprawia, że konkurencja odbywa się na podstawie realnych czynników, jak koszty produkcji czy jakość, a nie przewag podatkowych. Taka struktura sprzyja sprawniejszej alokacji zasobów i wzmacnia integrację rynku wewnętrznego.

Proces harmonizacji VAT w UE istotnie wpłynął na funkcjonowanie jednolitego rynku, usuwając liczne bariery fiskalne i zmniejszając dysproporcje, które mogły zakłócać konkurencję. Wspólne ramy prawne VAT umożliwiły zniesienie wewnętrznych granic podatkowych, ograniczyły zjawisko arbitrażu podatkowego oraz ułatwiły przedsiębiorcom działalność w różnych krajach poprzez uproszczenie i ujednolicenie zasad opodatkowania. Dzięki temu VAT stał się neutralnym instrumentem fiskalnym, który zamiast hamować wymianę, stał się spójny z ideą jednolitego rynku, wspierając swobodny przepływ towarów i

²⁰⁹ European Commission, *Reform of Rules on EU VAT Rates. Final Report*, TAXUD/2015/DE/333, FWC No. TAXUD/2015/CC/131, PwC, IHS, CASE, IEB, Brussels 2018.

²¹⁰ A. Wolański, *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości: aspekty prawne, finansowe i handlowe*, 2016.

²¹¹ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), art. 110–111, Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016.

²¹² W. Dmoch, B. Kołodziej, M. Mioduszeński, A. Mudrecki (red.), *Harmonisation of VAT in the European Union: Present and Future*, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2022.

usług²¹³. Ujednolicony system VAT jest obecnie postrzegany jako niezbędny warunek sprawnego funkcjonowania rynku wewnętrznego, zapewniający zarówno swobodę konkurencji, jak i ochronę wpływów podatkowych państw członkowskich w sposób niedeformujący wymiany handlowej²¹⁴.

3.4. Harmonizacja a walka z nadużyciami i oszustwami związanymi z VAT

Jednym z najpoważniejszych wyzwań związanych z podatkiem od wartości dodanej w Unii Europejskiej są nadużycia i oszustwa podatkowe, które prowadzą do znacznych ubytków we wpływach budżetowych. W warunkach jednolitego rynku europejskiego, gdzie transakcje transgraniczne są powszechne, skuteczna walka z tymi nadużyciami wymaga skoordynowanych działań i harmonizacji systemu VAT we wszystkich państwach członkowskich²¹⁵.

Podstawowym miernikiem wykorzystywanym do oceny skuteczności poboru VAT i skali nadużyć jest tzw. luka VAT (VAT Gap). Stanowi ona różnicę między teoretycznymi dochodami z tytułu VAT (przy założeniu pełnej zgodności z prawem i ściągalności podatku) a faktycznie zebranymi dochodami przez organy podatkowe²¹⁶. Luka VAT odzwierciedla ubytek dochodów spowodowany przez unikanie opodatkowania, oszustwa podatkowe w tym karuzele VAT, a także niewypłacalność podmiotów i błędy administracyjne²¹⁷. Wysokość luki VAT w Unii Europejskiej jest zatem bezpośrednio związana z poziomem nadużyć. Im większa luka, tym więcej potencjalnych dochodów z VAT nie trafia do budżetów przez działania niezgodne z prawem.

Dane historyczne wskazują, że na początku minionej dekady skala utraconych dochodów z VAT w UE była bardzo wysoka. W następstwie globalnego kryzysu finansowego i recesji odnotowano rekordowe wartości luki VAT. W 2012 r. państwa członkowskie UE straciły szacunkowo aż 177 mld EUR, co odpowiadało 16% należnych wpływów z VAT²¹⁸. Rok później w 2013 r., luka VAT niewiele się poprawiła i wyniosła około 168 mld EUR, czyli

²¹³ M. Varju, *The Right to VAT Deduction and the ECJ: Towards Neutral and Efficient Taxation in the Single Market?*, „Case Law Note”.

²¹⁴ S. Beshi, B. Peci, *The Importance of Value-Added Tax Harmonization in the European Union Single Market*, „Corporate & Business Strategy Review” 2023, t. 4, nr 1.

²¹⁵ Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, *Luka VAT wciąż za duża*, 19.12.2024, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/luka-vat-wciaz-za-duza-2024-12-19_pl, dostęp: 20.05.2025.

²¹⁶ Komisja Europejska, *VAT Gap*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp: 17.05.2025.

²¹⁷ Ibidem.

²¹⁸ PwC, *EU Commission released new VAT Gap study: Belgian gap for 2013 estimated at 10% (EUR 3.2 billion)*, 04.09.2015, <https://news.pwc.be/eu-commission-released-new-vat-gap-study-belgian-gap-2013-estimated-10-eur-3-2-billion>, dostęp: 17.05.2025.

15,2%²¹⁹. Dopiero od 2014 r. rozpoczęła się wyraźniejsza tendencja spadkowa, związana m.in. ze stopniowym umacnianiem współpracy administracji podatkowych i wdrażaniem środków zaradczych na szczeblu UE. Według szacunków Komisji Europejskiej, w 2014 r. luka VAT w UE zmniejszyła się do około 142 mld EUR²²⁰, natomiast w kolejnych latach sukcesywnie malała. Do 2018 r. spadła ona do poziomu około 140 mld EUR, a kwota ta stanowiła około 11% potencjalnych wpływów²²¹. Następnie, tuż przed pandemią w 2019 roku, luka VAT w całej UE wynosiła 10,5%²²². Szczególną zmianę odnotowano w okresie pandemii COVID-19. Wbrew obawom, ogólna luka VAT zmniejszyła się w 2020 r. do ok. 93 mld EUR, czyli 9,1% zobowiązań VAT²²³. Najbardziej imponująca poprawa nastąpiła w roku 2021, kiedy to luka VAT skurczyła się do historycznie niskiego poziomu około 61 mld EUR, a to odpowiada jedynie 5,3% należnych dochodów. Był to spadek o blisko 40 mld EUR w porównaniu z rokiem poprzednim, częściowo wynikający z jednorazowych działań osłonowych i zmian zachowań w czasie pandemii, a mianowicie warunkowego wsparcia uzależnionego od rozliczeń podatkowych oraz wzrostu transakcji bezgotówkowych. Według danych za rok 2022, luka VAT ponownie nieznacznie wzrosła do około 89 mld EUR, tj. 7,0% teoretycznych wpływów. Komisja Europejska ocenia jednak, że był to raczej powrót do trendu sprzed pandemii, czyli tzw. wyrównanie luki po wcześniejszym gwałtownym spadku niż odwrócenie pozytywnej tendencji²²⁴. W ciągu ostatniej dekady odnotowano znaczącą poprawę. W 2009 r. średnia luka VAT w UE przekraczała 20%, a obecnie oscyluje wokół jednocyfrowych wartości²²⁵.

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ VATCalc, *EU Parliament VAT fraud briefing*, <https://www.vatcalc.com/eu/eu-parliament-vat-fraud-briefing/>, dostęp: 20.05.2025.

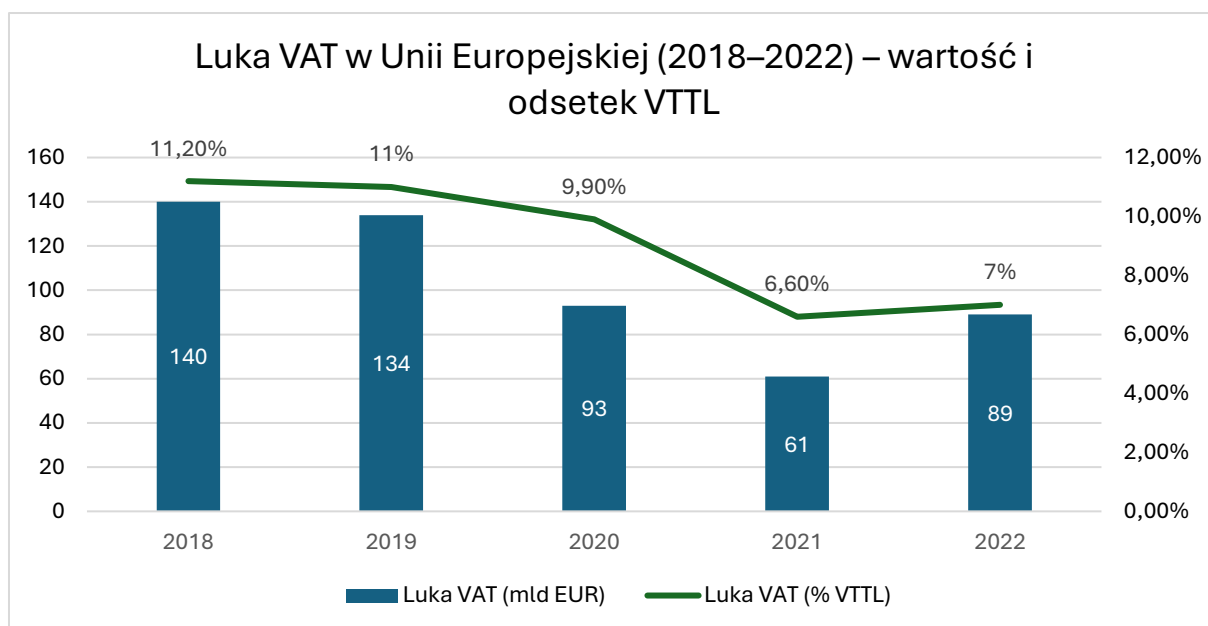
²²¹ Komisja Europejska, *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 Final Report*, CASE, Economisti Associati, wrzesień 2020, https://taxation-customs.ec.europa.eu/vat-gap-eu-28-member-states-2020_en, dostęp: 17.05.2025.

²²² Komisja Europejska, *VAT Gap in the EU. Report 2022*, CASE – Center for Social and Economic Research, Economisti Associati, grudzień 2022, https://taxation-customs.ec.europa.eu/vat-gap-eu-member-states-2022_en, dostęp: 17.05.2025.

²²³ VATCalc, *op. cit.*

²²⁴ VATCalc, *op. cit.*

²²⁵ Tax Foundation, *VAT Expansion and Labor Tax Cuts*, <https://taxfoundation.org/data/all/global/vat-tax-expansion-and-labor-tax-cuts>, dostęp: 17.05.2025.



Wykres 5. Luka VAT w Unii Europejskiej (2018–2022) – wartość i odsetek VTTL²²⁶.

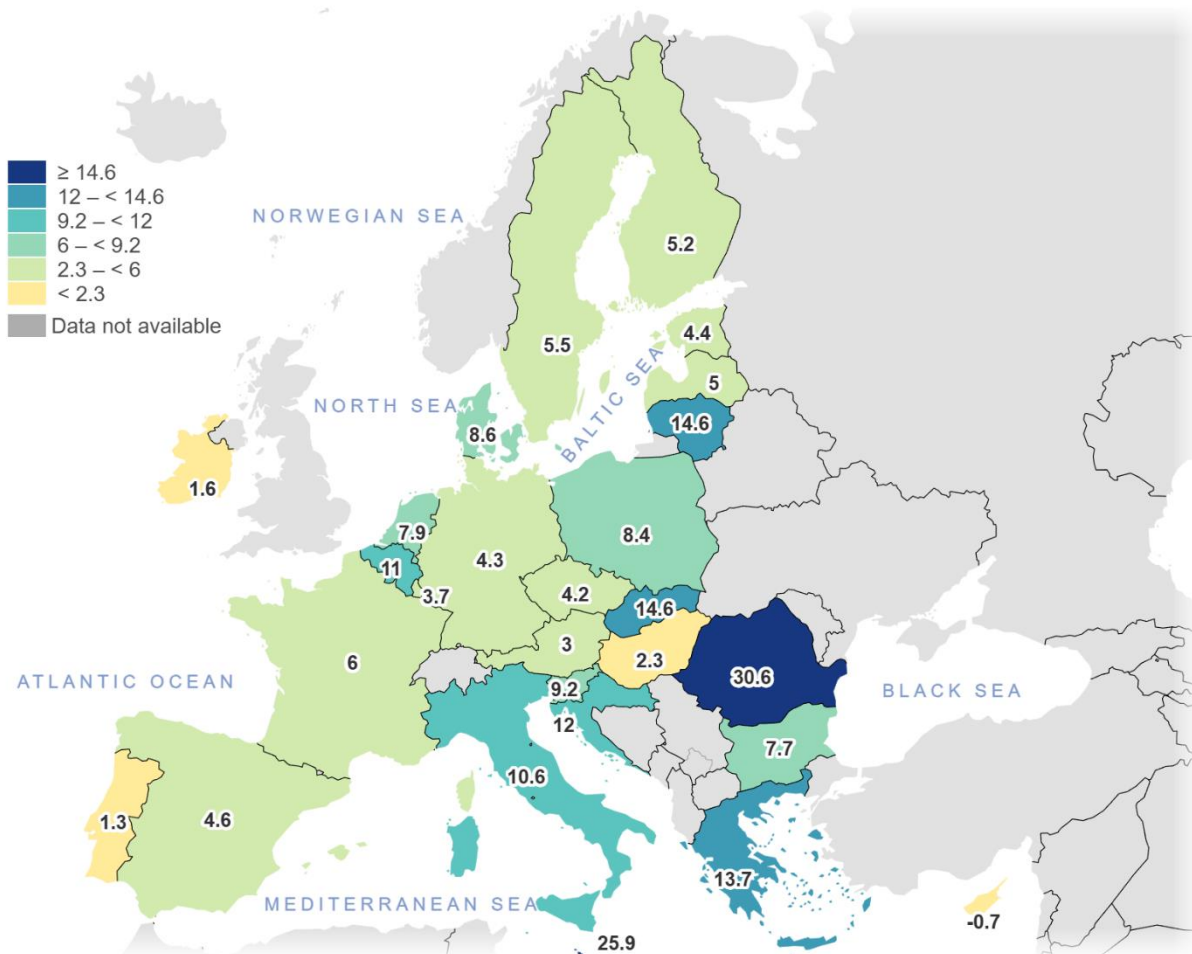
Źródło: Opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska, *VAT Gap*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp: 17.05.2025.

Poziom luki VAT istotnie różni się pomiędzy państwami członkowskimi, co odzwierciedla zróżnicowaną skalę problemu nadużyć w poszczególnych krajach. W 2022 roku relatywnie najmniejsze luki VAT wśród państw członkowskich Unii Europejskiej odnotowano w Portugalii (1,3%), Irlandii (1,6%), na Węgrzech (2,3%), w Austrii (3,0%), Luksemburgu (3,7%) oraz na Cyprze, gdzie wskaźnik ten przyjął wartość ujemną (-0,7%), wynika to najprawdopodobniej z efektu nadwyżki wpływów względem wartości teoretycznych.

²²⁶ VTTL (VAT Total Tax Liability) to szacunkowa wartość VAT, która mogłaby zostać zebrana w warunkach pełnej zgodności z przepisami.

Luka w przestrzeganiu przepisów VAT w 2022

jako procent VTTL w państwach członkowskich UE-27



Komisja Europejska, VAT Gap in the EU. 2024 Report, CASE, Oxford Economics Granice administracyjne: © EuroGeographics, współautorzy © OpenStreetMap Economisti Associati, Synesthesia, Bruksela 2024. Kartografia: Eurostat – IMAGE, 05/2025

<https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/v>

Wykres 6. Luka w przestrzeganiu przepisów VAT jako procent VTTL w państwach członkowskich UE-27 w 2022 roku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu Komisji Europejskiej (2024), VAT Gap in the EU. 2024 Report, oraz mapy z GISCO Map Viewer (Eurostat), <https://gisco-services.ec.europa.eu>.

Z kolei na przestrzeni VAT najwyższe odsetki utraconego VAT odnotowywano w krajach Europy Środkowo-Wschodniej o słabszej ściągальności na czele z Rumunią sięgającą 33% w minionej dekadzie oraz Grecją, gdzie luka sięgała często ponad 25%. Również w Polsce luka VAT przez długi czas należała do jednych z najwyższych osiągając szczytowo około 26-27% w latach 2012–2013.

Tabela 6. Luka zgodności VAT jako odsetek całkowitych zobowiązań VAT (VTTL) w krajach UE-27 w latach 2021 i 2022.

		2021				2022				Luka VAT - zmiana (pp)
Państwo członkowskie		VTTL (EUR mln)	Wpływy z VAT (mln EUR)	Luka VAT (EUR mln)	Luka VAT (%)	VTTL (EUR mln)	Wpływy z VAT (mln EUR)	Luka VAT (EUR mln)	Luka VAT (%)	
BE	Belgia	36 809	34 234	2 575	7,00%	40 501	36 031	4 469	11,00%	4
BG	Bulgaria	6 930	6 671	259	3,70%	8 432	7 786	645	7,70%	3,9
CZ	Czechy	19 376	18 084	1 291	6,70%	22 822	21 857	965	4,20%	-2,4
DK	Dania	35 371	33 772	1 598	4,50%	38 943	35 583	3 360	8,60%	4,1
DE	Niemcy	271 427	259 435	11 992	4,40%	298 557	285 665	12 892	4,30%	-0,1
EE	Estonia	2 891	2 847	44	1,50%	3 461	3 309	152	4,40%	2,9
IE	Irlandia	16 637	16 816	-179	-1,10%	19 238	18 936	302	1,60%	2,6
EL	Grecja	18 369	15 160	3 209	17,50%	21 580	18 621	2 959	13,70%	-3,8
ES	Hiszpania	85 773	82 249	3 524	4,10%	96 787	92 344	4 443	4,60%	0,5
FR	Francja	197 189	185 350	11 839	6,00%	212 146	199 362	12 784	6,00%	0
HR	Chorwacja	8 585	7 647	937	10,90%	10 112	8 895	1 216	12,00%	1,1
IT	Włochy	135 734	120 980	14 754	10,90%	154 879	138 533	16 346	10,60%	-0,3
CY	Cypr	2 325	2 182	143	6,20%	2 688	2 706	-18	-0,70%	-6,8
LV	Łotwa	3 208	2 880	328	10,20%	3 833	3 639	193	5,00%	-5,2
LT	Litwa	5 562	4 688	875	15,70%	6 610	5 644	966	14,60%	-1,1
LU	Luksemburg	4 515	4 183	332	7,40%	4 963	4 779	184	3,70%	-3,7
HU	Węgry	15 988	15 230	758	4,70%	17 505	17 100	405	2,30%	-2,4
MT	Malta	1 343	1 001	342	25,50%	1 605	1 190	415	25,90%	0,4
NL	Niderlandy (Holandia)	69 024	65 400	3 624	5,30%	75 919	69 928	5 991	7,90%	2,6
AT	Austria	31 473	30 657	817	2,60%	36 643	35 543	1 101	3,00%	0,4
PL	Polska	52 260	49 317	2 943	5,60%	52 046	47 672	4 374	8,40%	2,8
PT	Portugalia	19 995	19 186	810	4,00%	23 011	22 711	300	1,30%	-2,7
RO	Rumunia	23 798	15 511	8 287	34,80%	27 717	19 238	8 479	30,60%	-4,2
SI	Słowenia	4 455	4 297	159	3,60%	5 144	4 673	472	9,20%	5,6
SK	Słowacja	8 540	7 366	1 174	13,70%	10 025	8 559	1 466	14,60%	0,9
FI	Finlandia	24 273	23 551	722	3,00%	26 443	25 061	1 382	5,20%	2,3
SE	Szwecja	51 999	49 215	2 784	5,40%	54 993	51 954	3 039	5,50%	0,2
Total (EU-27)		1 153 848	1 077 907	75 941	6,58%	1 276 601	1 187 318	89 283	6,99%	0,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z raportu Komisji Europejskiej (2024), VAT Gap in the EU. 2024²²⁷

Dopiero intensyfikacja działań uszczelniających system VAT w Polsce po 2015 r. przyniosła znaczącą redukcję luki do poziomu około 12% w 2019 r. i jednocyfrowego poziomu

²²⁷ Komisja Europejska, *VAT Gap in the EU. 2024 Report*, CASE, Oxford Economics, Economisti Associati, Synesthesia, Bruksela 2024.

kilka lat później²²⁸. Ogólny trend w UE jest więc pozytywny, choć całkowite wyeliminowanie luki VAT wydaje się mało realne w dającej się przewidzieć przyszłości²²⁹. Ubytki dochodów rzędu 60–90 mld EUR rocznie jak w latach 2020–2022 to wciąż ogromna strata dla budżetów państw oraz budżetu UE, wpływająca na zdolność finansowania usług publicznych²³⁰. Utrzymujący się wysoki poziom luki VAT świadczy o niedostatecznej skuteczności dotychczasowych rozwiązań i wskazuje na potrzebę głębszej harmonizacji oraz intensyfikacji środków zwalczania oszustw podatkowych w ramach systemu unijnego.

Szkodliwym rodzajem oszustw związanych z VAT w Unii Europejskiej są karuzele podatkowe, określane również jako fraudy karuzelowe lub schemat znikającego podatnika (MTIC – Missing Trader Intra-Community fraud)²³¹. Mechanizm tych oszustw opiera się na wykorzystaniu zasad systemu VAT w handlu wewnątrzunijnym, zwłaszcza faktu, że obecnie dostawy towarów między państwami członkowskimi w obrocie B2B są opodatkowane stawką 0%, czyli zwolnione z VAT u dostawcy. Oszustwo karuzelowe polega na wielokrotnym obrocie tym samym towarem pomiędzy kilkoma firmami z różnych krajów UE, gdzie jedna z firm, a mianowicie tzw. znikający podatnik kupuje towar bez VAT od dostawcy z innego kraju UE, następnie sprzedaje go na rynku krajowym z naliczeniem krajowego VAT, po czym znika i nie odprowadza należnego podatku do urzędu skarbowego²³². Towar może następnie trafić przez pośredników znów za granicę, a cała operacja powtarza się niczym karuzela. Ostatecznie przestępcy zawłaszczają VAT zapłacony przez ostatecznych nabywców, a budżet ponosi stratę równą tej kwocie. Oszustwa karuzelowe są wysoko zorganizowane i transgraniczne, co czyni ich zwalczanie szczególnie trudnym, ponieważ wymagają ścisłej współpracy organów podatkowych wielu państw²³³.

Szacuje się, że karuzele VAT odpowiadają za około 25% całej luki VAT w Unii Europejskiej. Przekłada się to na bardzo poważne kwoty. Według najnowszych badań Komisji Europejskiej straty dochodów z tytułu MTIC fraud wynosiły od około 2,5 mld do 32,8 mld

²²⁸ N. Łukaszczyk, *Ściągalskość podatku VAT a warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce*, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko” 2024, nr 1(13).

²²⁹ VATCalc, *EU Parliament VAT fraud briefing*, <https://www.vatcalc.com/eu/eu-parliament-vat-fraud-briefing>, dostęp: 17.05.2025.

²³⁰ Komisja Europejska, *op. cit.*

²³¹ Komisja Europejska, *VAT Carousel Fraud*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-carousel-fraud_en, dostęp: 17.05.2025.

²³² I. Ożóg (red.), *Przestępstwa karuzelowe i inne oszustwa w VAT*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.

²³³ M. Kołdys, *Przestępstwo oszustwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług*, rozprawa doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Białystok 2022.

EUR rocznie w okresie 2010–2023, czyli średnio 1,2–3,1% potencjalnych wpływów VAT²³⁴. W związku z tym ograniczenie oszustw karuzelowych stało się priorytetem polityki fiskalnej UE. Harmonizacja przepisów VAT oraz wspólne działania państw członkowskich odgrywają tutaj ważną rolę. Uzgodnione na poziomie unijnym mechanizmy pozwalają zamknąć oczywiste luki prawne wykorzystywane przez oszustów²³⁵. Dobrym przykładem jest planowane odejście od systemu przejściowego VAT na rzecz ostatecznego systemu VAT, opartego na opodatkowaniu transakcji transgranicznych docelową stawką kraju przeznaczenia zamiast obecnego zerowego opodatkowania wywozu. Takie rozwiązanie wyeliminowałoby podstawę karuzel, czyli możliwość zakupu towaru bez VAT w jednym kraju i sprzedaży z VAT w innym.. Reforma ta napotykała dotąd na trudności polityczne i nie została jeszcze wdrożona²³⁶. Mimo to Unia Europejska wprowadziła szereg środków zaradczych, które już teraz ograniczają skalę oszustw karuzelowych.

Współpraca administracyjna pomiędzy organami podatkowymi państw członkowskich, oparta na wspólnych regulacjach unijnych stanowi jeden z fundamentów skutecznego przeciwdziałania nadużyciom podatkowym. Ujednolicone procedury w zakresie wymiany informacji umożliwiają sprawniejsze wykrywanie nieprawidłowości oraz identyfikację podmiotów zaangażowanych w podejrzane transakcje. Sieć Eurofisc skupiająca przedstawicieli administracji 27 państw i Norwegii, która umożliwia bieżącą wymianę danych o potencjalnych oszustwach i tzw. wczesne ostrzeżenie przed podejrzanymi podmiotami²³⁷. W codziennej praktyce gospodarczej szczególnie przy współpracy z firmami z innych państw UE, system VIES okazuje się naprawdę przydatny. Pozwala szybko sprawdzić, czy nasz kontrahent ma aktywny numer VAT, co często jest pierwszym krokiem przy planowaniu transakcji. Dla urzędów skarbowych to narzędzie również ma znaczenie, ponieważ mogą dzięki niemu śledzić przepływy towarów i usług w obrębie Unii²³⁸. To wszystko wynika z dążenia do ujednolicenia przepisów podatkowych, a to ogranicza pole do nadużyć, zwłaszcza w przypadku oszustw typu

²³⁴ Komisja Europejska, *VAT Gap*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp: 17.05.2025.

²³⁵ D. Pauch, *Transakcja karuzelowa jako forma oszustwa w podatku od wartości dodanej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H” 2016, vol. L, nr 1

²³⁶ R. Lipniewicz, *Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych*, Oficyna, Warszawa 2010.

²³⁷ Komisja Europejska, *Eurofisc – VAT and Administrative Cooperation*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en, dostęp: 18.05.2025.

²³⁸ The KYB, *Why VAT Number Verification is Crucial in Business Transactions*, <https://thekyb.com/blog/why-vat-number-verification-is-crucial-in-business-transactions>, dostęp: 18.05.2025.

karuzela. Im szybciej uda się wykryć podejrzanе zachowanie, tym mniejsze ryzyko strat dla budżetu.

Unia Europejska od lat wdraża ujednolicone narzędzia prawne i techniczne, by ograniczać bardziej złożone formy oszustw VAT, które mają charakter systemowy. Jednym z typowych przykładów są schematy oparte na procedurze celnej 42. Chodzi o import towarów spoza UE z deklarowanym, choć często fikcyjnym, przeznaczeniem do innego kraju członkowskiego. W ten sposób unikano zapłaty VAT przy imporcie, a następnie towar trafiał do sprzedaży na rynku unijnym już bez należnego podatku²³⁹. W odpowiedzi na takie nadużycia UE wprowadziła zmiany zarówno w przepisach celnych, jak i w regulacjach dotyczących VAT. Kluczowym krokiem była reforma z lipca 2021 roku, która weszła w życie w ramach pakietu e-commerce w ramach Dyrektywy Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017²⁴⁰. Zlikwidowano wtedy zwolnienie z VAT dla przesyłek o wartości do 22 euro. Luka ta była powszechnie wykorzystywana przy sprzedaży towarów spoza Unii, często na masową skalę. Straty z tego tytułu szacowano nawet na 5-7 miliardów euro rocznie²⁴¹. Od momentu zmiany każda przesyłka, niezależnie od wartości, objęta jest obowiązkiem podatkowym. To znacząco utrudniło proceder celowego zaniżania wartości paczek i poprawiło efektywność poboru VAT w handlu internetowym. W tym samym czasie uruchomiono też nową wersję systemu rozliczeń VAT - One Stop Shop²⁴², czyli rozszerzoną wersję wcześniejszego MOSS. Dzięki OSS przedsiębiorcy sprzedający online w wielu państwach mogą rozliczać się centralnie przez administrację kraju, w którym mają siedzibę. To uproszczenie nie tylko ułatwiło im funkcjonowanie na rynku unijnym, ale też zamknęło drogę do unikania rejestracji w krajach odbiorców. Do tej pory bywało to wykorzystywane jako sposób na omijanie obowiązków podatkowych w sprzedaży wysyłkowej. Dziś, dzięki wspólnym zasadom i scentralizowanej obsłudze, łatwiej jest zarówno egzekwować podatek, jak i ograniczyć pole manewru dla nadużyć²⁴³. OSS jest kolejnym przykładem na to, że spójna harmonizacja nawet w obszarach tak złożonych jak e-commerce przynosi konkretne rezultaty.

²³⁹ A. Krzystofiak, D. Strugliński, *Procedura celna 42 a oszustwa w zakresie VAT*, 2023.

²⁴⁰ Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość

²⁴¹ Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2019). *Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie* (Sprawozdanie specjalne nr 12/2019). Luksemburg.

²⁴² Komisja Europejska, *VAT One Stop Shop (OSS)*, https://vat-one-stop-shop.ec.europa.eu/index_en, dostęp: 18.05.2025.

²⁴³ P. Szymczyk, W. Szymański, *Harmonizacja podatku od towarów i usług w Polsce w świetle oceny skutków regulacji (OSR)*

W walce z oszustwami strukturalnymi ważnym punktem jest również harmonizacja szczególnych procedur rozliczania VAT w branżach wrażliwych na wyłudzenia. Na poziomie UE został uzgodniony mechanizm odwrotnego obciążenia VAT (ang. reverse charge) dla wybranych sektorów i transakcji podatnych na fraudy. Odwrotne obciążenie polega na przesunięciu obowiązku rozliczenia podatku VAT z dostawcy na odbiorcę transakcji. Takie rozwiązanie zastosowano, za zgodą Unii Europejskiej, w wybranych obszarach szczególnie narażonych na wyłudzenia podatkowe, m.in. w sektorze elektroniki, materiałów surowcowych, emisji CO₂ czy usług budowlanych²⁴⁴. Wprowadzenie tej konstrukcji prawnej uniemożliwia zatrzymanie środków publicznych przez podmiot zbywający towar lub usługę, gdyż rozliczenie następuje po stronie nabywcy²⁴⁵. Mimo że mechanizm ten funkcjonuje w ograniczonym zakresie i nie stanowi rozwiązania systemowego, jego jednolite wdrożenie w poszczególnych państwach członkowskich dowodzi, że spójna harmonizacja może skutecznie uszczelniać wspólny system podatku od wartości dodanej.

W ostatnich latach Komisja Europejska kładzie nacisk na digitalizację i automatyzację wymiany danych jako kolejny element harmonizacji walki z oszustwami. Przygotowany pakiet „VAT w erze cyfrowej” przewiduje m.in. wprowadzenie ogólnounijnego systemu szybkiego raportowania transakcji VAT w oparciu o e-fakturowanie. Obowiązkowe e-faktury i raportowanie w czasie zbliżonym do rzeczywistego mają umożliwić wykrywanie podejrzanych transakcji niemal natychmiast, co utrudni organizowanie karuzel i innych oszustw zanim te spowodują szkody²⁴⁶. A od 2024 r. funkcjonuje centralny System Elektronicznej Wymiany Informacji o Płatnościach (CESOP)²⁴⁷, w którym banki i operatorzy płatności raportują transgraniczne przepływy pieniężne powyżej określonych progów. Pozwala to identyfikować sprzedawców na platformach internetowych, którzy unikają należnego VAT poprzez analizę danych o płatnościach otrzymanych od konsumentów z innych krajów UE²⁴⁸. CESOP to

²⁴⁴ J. Szlęzak-Matusiewicz, *Odwrotne obciążenie VAT jako mechanizm przeciwdziałający oszustwom podatkowym*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76(1)

²⁴⁵ W. Modzelewski, *VAT – krajowe odwrotne obciążenie. Bilans 7 lat*, Instytut Studiów Podatkowych, Warszawa, dostęp: 19.05.2025.

²⁴⁶ J. Sarnowski, P. Selera, *Oszustwa związane z VAT z udziałem platform cyfrowych*, w: *Oszustwa podatkowe w Unii Europejskiej*, dostęp: 19.05.2025.

²⁴⁷ Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/1504 z dnia 6 kwietnia 2022 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do utworzenia centralnego elektronicznego systemu informacji o płatnościach (CESOP) w celu zwalczania oszustw związanych z VAT, Dz.U. UE L 235 z 12.09.2022, s. 19.

²⁴⁸ Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), *System CESOP – uszczelnienie VAT poprzez raportowanie płatności transgranicznych*, <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/84744:system-cesop-uszczelnienie-vat-poprzez-raportowanie-platnosci-transgranicznych>, dostęp: 19.05.2025.

kolejny przykład tego, jak harmonizacja regulacji na poziomie UE przekłada się na skuteczniejsze przeciwdziałanie oszustwom w całej Unii.

Postępująca harmonizacja przepisów VAT w Unii Europejskiej odgrywa istotną rolę w ograniczaniu skali nadużyć podatkowych. Wspólne regulacje i rozbudowane mechanizmy współpracy między administracjami podatkowymi znacząco utrudniają wykorzystanie różnic systemowych, które w przeszłości stanowiły lukę wykorzystywaną przez oszustów. Zauważalna w ostatnich latach poprawa, czyli spadek średniej luki VAT z poziomu około 15–16% do 7% związana jest właśnie z efektywnością wspólnych działań legislacyjnych i technicznych w tym obszarze. Nie oznacza to jednak, że problem został rozwiązany. Skala utraconych dochodów publicznych nadal pozostaje wysoka, a eksperci wskazują, że obecny kształt systemu będący efektem licznych kompromisów wciąż wykazuje podatność na nadużycia. Szczególnie wrażliwe pozostają transakcje transgraniczne, gdzie nieukończona harmonizacja przepisów dotyczących stawek i zasad opodatkowania stwarza przestrzeń do nadużyć²⁴⁹. Dalsze uspołnienie przepisów oraz ich cyfryzacja, w tym rozwój systemu docelowego i pełne przejście na e-raportowanie są wskazywane jako kierunki pozwalające nie tylko na zmniejszenie luki, lecz także na zbliżenie warunków konkurencji na rynku wewnętrznym. Co istotne, żadne państwo członkowskie nie jest w stanie skutecznie przeciwdziałać przestępczości podatkowej w oderwaniu od reszty wspólnoty. Tylko spójne i konsekwentne działania podejmowane na poziomie całej Unii mogą realnie zabezpieczyć wpływy budżetowe przed zorganizowanymi formami oszustw²⁵⁰.

3.5. Efekty harmonizacji VAT w kontekście polityki fiskalnej UE

Harmonizacja podatku od wartości dodanej w Unii Europejskiej odegrała istotną rolę w kształtowaniu polityki fiskalnej na poziomie unijnym. Ujednolicenie zasad opodatkowania przyniosło nie tylko korzyści dla jednolitego rynku, ale także wpłynęło na system finansowania budżetu UE. Harmonizacja VAT realizowana poprzez dyrektywy unijne, zapewniła spójne ramy opodatkowania konsumpcji we wszystkich państwach członkowskich. Dzięki temu VAT stał się pierwszym podatkiem szeroko zharmonizowanym na poziomie UE, a to umożliwiło wykorzystanie go jako źródła finansowania budżetu Wspólnot. Bez istnienia wspólnego systemu VAT trudno byłoby wprowadzić jednolity mechanizm odprowadzania części wpływów z tego podatku do kasy UE. Z perspektywy fiskalnej oznacza to, że harmonizacja VAT stworzyła

²⁴⁹ S. Cornielje, *The Costly Stalemate of EU VAT Harmonization*, „EC Tax Review” 2022, nr 2.

²⁵⁰ S.G. Masca, A.I. Pop, *VAT Fraud in Europe – a Case Study*, SSRN, 17.06.2022.

stabilne i przewidywalne źródło dochodów unijnych, porównywalne pod względem zasad we wszystkich krajach członkowskich²⁵¹.

W budżecie Unii Europejskiej podatek od wartości dodanej stanowi jedno z głównych źródeł finansowania tuż obok składek opartych na DNB²⁵² i ceł. Zasoby oparte na VAT i DNB są uważane za stabilne i proporcjonalne, bo każdy kraj płaci zgodnie z wielkością swojego PKB i konsumpcji. Podatek VAT jest w UE szeroko zharmonizowany, a jego stawka dla potrzeb budżetu UE jest stała (0,3 % bazy VAT)²⁵³. Dzięki temu dochody z VAT odzwierciedlają poziom konsumpcji, a przy ograniczeniu bazy do 50 % DNB system nie dyskryminuje uboższych państw. Zasób DNB wyrównuje resztę budżetu i automatycznie rośnie przy wzroście gospodarki, co daje stabilne wpływy proporcjonalne do wielkości gospodarki krajów członkowskich. W efekcie system ten jest przewidywalny i sprawiedliwy, ponieważ równomiernie rozkłada ciężar finansowania (zasada subsydiarności) i dostosowuje się do zmian PKB państw²⁵⁴.

Na podstawie oficjalnych danych z 2017 roku udział wpływów z VAT w całkowitych dochodach UE wynosił ok. 12,2%²⁵⁵. W ramach obecnej perspektywy finansowej na lata 2021-2027 prognozuje się, że roczne wpływy z VAT wyniosą około 24 mld euro, co stanowi około 15-16% ogółu zasobów własnych UE. Na 2025 r. podział środków własnych to: tradycyjne zasoby własne 14%, 16% zasoby oparte na VAT, 65% DNB, a pozostałe to cła i opłaty środowiskowe²⁵⁶.

²⁵¹ Komisja Europejska, *Value Added Tax-based Own Resource*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en, dostęp: 20.05.2025.

²⁵² Oparte na dochodzie narodowym brutto (DNB): każde państwo członkowskie przekazuje jednakowy procent swojego DNB do budżetu UE; stawka ta jest korygowana tak, aby całkowity przekazany przychód odpowiadał wcześniej ustalonym poziomom płatności; jest to największe źródło przychodów UE; definicja zaciągnięta z EUR-Lex, *Zasoby własne*, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/own-resources.html>, dostęp: 20.05.2025.

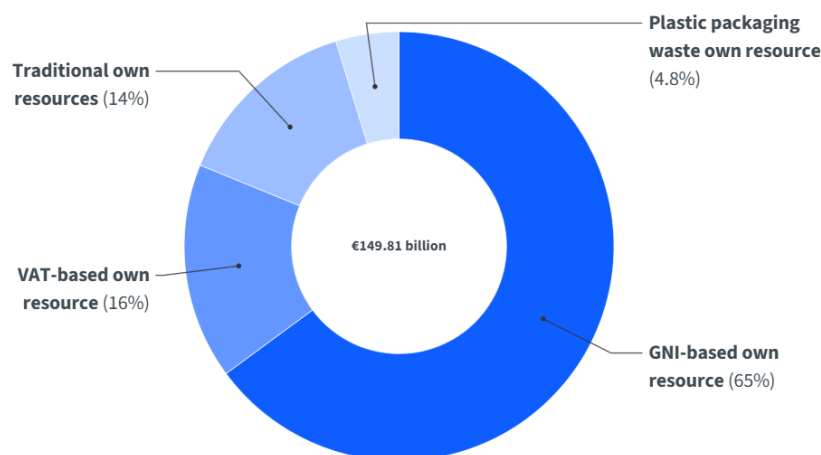
²⁵³ Rada Unii Europejskiej, *Financing the EU budget*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financing-the-eu-budget/>, dostęp: 20.05.2025.

²⁵⁴ D. Gros, C. Alcidi, *Tax-Based Own Resources to Finance the EU Budget*, „Intereconomics” 2019, nr 3, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2019/number/3/article/tax-based-own-resources-to-finance-the-eu-budget.html>, dostęp: 20.05.2025.

²⁵⁵ Ibidem.

²⁵⁶ Rada Unii Europejskiej, *Financing the EU budget*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financing-the-eu-budget/>, dostęp: 20.05.2025.

Zasoby własne w 2025 r.



Wykres 7. Zasoby własne UE w 2025 r.

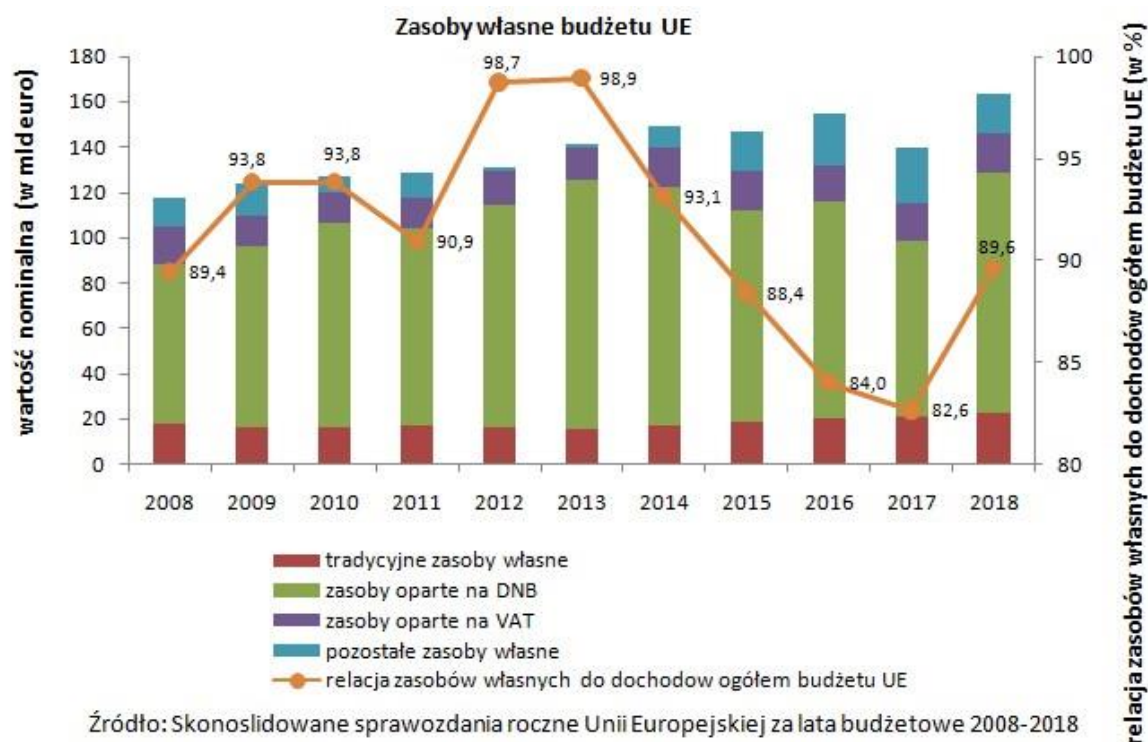
Źródło: Rada Unii Europejskiej, *Financing the EU budget*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financing-the-eu-budget/>, dostęp: 20.05.2025.

Włączenie VAT do systemu zasobów własnych UE miało znaczący wpływ na kształt polityki budżetowej Unii. Zapewniło ono Unii częściową niezależność dochodową od bezpośrednich składek krajowych. Określony ułamek krajowej bazy VAT jest automatycznie przekazywany do budżetu UE według ustalonej stawki, czyli 0,30%²⁵⁷. Takie rozwiązanie wzmacnia autonomię dochodową UE i wpisuje się w zasadę finansowania budżetu ze środków własnych, określoną w art. 311 TFUE²⁵⁸. Harmonizacja VAT ułatwiła sprawiedliwy podział obciążeń między państwami, ponieważ przy wspólnych zasadach opodatkowania, wkład do budżetu UE z tytułu VAT jest proporcjonalny do wartości skorygowanej konsumpcji w danym kraju, a to redukuje zakłócenia konkurencji i arbitraż podatkowy między krajami²⁵⁹. Gdyby systemy VAT znacząco się różniły, kraje mogłyby manipulować swoją bazą podatkową w celu zmniejszenia wpłat do UE. Harmonizacja minimalizuje takie pokusy i zapewnia względnie wyrównane warunki.

²⁵⁷ Komisja Europejska, *Value Added Tax-based Own Resource*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en, dostęp: 20.05.2025.

²⁵⁸ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016, s. 1–388

²⁵⁹ L. H. Röller, G. Bodo, *The EU Own Resources System – Reform Needs and Options*, „Intereconomics” 2013, nr 5, <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2013/number/5/article/the-eu-own-resources-system-reform-needs-and-options.html>, dostęp: 20.05.2025.



Wykres 8. Struktura i udział zasobów własnych w budżecie UE w latach 2008–2018.

Źródło: Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, *Leksykon BAS – Wieloletnie ramy finansowe UE*, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/BASLeksykon.xsp?id=B2BBFEA7A772C102C1257A56004884BD>, dostęp: 20.05.2025.

Warto podkreślić, że na przestrzeni lat znaczenie zasobu opartego na VAT ewoluowało wskutek decyzji politycznych dotyczących finansów UE. Od lat 80. udział wpływów z VAT w budżecie UE ulegał stopniowemu zmniejszeniu, podczas gdy rosła rola składki opartej na dochodzie narodowym brutto (DNB). Udział zasobu VAT osiągnął historyczne maksimum około 70% dochodów UE w latach 80., by następnie systematycznie spadać do około 12% w roku 2011²⁶⁰. Równocześnie dominującym źródłem stały się składki DNB, które w 2011 r. wyniosły 74% dochodów. Tendencja ta wynikała z decyzji Rady, m.in. z 1992 i 1999 r., które ograniczały udział VAT w finansowaniu budżetu, a mianowicie obniżenie stawki z 1% do 0,3% oraz wprowadzenie pułapu 50% DNB dla podstawy VAT. Celem tych reform była poprawa wydolności dochodowej budżetu oraz zwiększenie sprawiedliwości, ponieważ uznano, że składka VAT ma charakter regresywny, natomiast wpłaty oparte na DNB lepiej odzwierciedlają potencjał gospodarczy kraju²⁶¹. Odejście od dominacji VAT w finansowaniu UE było podyktowane względami równości obciążeń fiskalnych. W krajach uboższych konsumpcja, co

²⁶⁰ Ibidem.

²⁶¹ Ibidem.

przekłada się na wpływy VAT w relacji do PKB jest relatywnie wyższa, a to przed reformami przekładało się na nieproporcjonalnie duże obciążenie tych państw wpłatami do budżetu UE.

Pomimo zmniejszenia względnego znaczenia, zharmonizowany VAT pozostał istotnym filarem dochodów Unii i w kontekście polityki fiskalnej UE ma on kilka zalet. Wpływy z VAT są względnie stabilne, ponieważ konsumpcja wewnętrzna podlega mniejszym wahaniom niż np. wpływy z ceł uzależnione od koniunktury handlu światowego. W latach 2010-2019 dochody z VAT dla UE rosły umiarkowanie, nawet pomimo kryzysu finansowego i długu w początkowej dekadzie. Państwa członkowskie mają prawny obowiązek przekazywać uzgodniony ułamek bazy VAT, a to zmniejsza ryzyko sporów politycznych co do wysokości tych wpłat w rocznym procesie budżetowym. Harmonizacja VAT wpłynęła także na wzmocnienie nadzoru finansowego. Komisja Budżetowa (BUDG) kontroluje prawidłowość deklarowanych podstaw VAT, prowadząc inspekcje i audyty, aby upewnić się, że każdy kraj wnosi właściwą kwotę²⁶².

Wyliczanie zharmonizowanej podstawy VAT dla potrzeb budżetu UE przez lata wymagało wielu korekt, m.in. ze względu na krajowe stawki i zwolnienia. Dodatkowo, każde państwo musiało obliczać własną średnią ważoną stawkę VAT²⁶³. System był uznawany za złożony i mało przejrzysty, traktowany raczej jako statystyczna kalkulacja niż rzeczywiste źródło dochodu własnego Unii. W 2021 roku wprowadzono reformę upraszczającą ten mechanizm. Od tego czasu państwa stosują jedną, ustaloną stawkę z 2016 roku, a korekty ograniczają się do terytoriów wyłączonych i naruszeń dyrektywy VAT. Uproszczenie procedur zwiększyło przejrzystość systemu i zmniejszyło obciążenie administracyjne²⁶⁴.

Harmonizacja VAT stworzyła w UE fundament pod wspólną politykę fiskalną w zakresie dochodów. Umożliwiła stworzenie dochodu własnego Unii, który przez lata zasilał budżet kwotą kilkunastu miliardów euro rocznie. VAT jako źródło dochodów własnych odegrał ważną rolę w rozwoju polityki fiskalnej UE, stanowiąc przykład udanej integracji finansowej, która równoważy potrzeby budżetowe Unii z suwerennością podatkową państw członkowskich. Harmonizacja stawek i zasad VAT okazała się warunkiem koniecznym, by ten

²⁶² Komisja Europejska, *Value Added Tax-based Own Resource*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en, dostęp: 21.05.2025.

²⁶³ M. Sapała, *Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 i plan na rzecz odbudowy Unii Europejskiej – uwarunkowania negocjacji, przełomowe decyzje i perspektywa zmian*, „Studia BAS” 2021, nr 3(67), s. 27–44, dostęp: 21.05.2025.

²⁶⁴ European Parliamentary Research Service (EPRS), *The EU Own Resources*, 17.04.2014, <https://epthinktank.eu/2014/04/17/the-eu-own-resources>, dostęp: 21.05.2025.

model finansowania mógł funkcjonować. Zgodnie ze słowami Komisji Europejskiej, „VAT był pierwszym podatkiem zharmonizowanym w UE, więc logiczne było wprowadzenie opartego na nim zasobu budżetu”²⁶⁵. Efekty harmonizacji VAT widoczne są zatem nie tylko na rynku wewnętrznym, ale i w architekturze fiskalnej Unii Europejskiej, wpływając na stabilność i kształt jej finansów publicznych.

²⁶⁵ Komisja Europejska, *op. cit.*

Rozdział 4: Harmonizacja podatku VAT w Polsce w świetle badań własnych w Polsce

4.1. Efekty i problemy harmonizacji podatkowej w Polsce

Harmonizacja podatku od towarów i usług to zbliżenie krajowych przepisów do unijnych standardów, tak aby systemy opodatkowania były możliwie jednolite i zapewniały realizację zasady równości i przestrzeganie zakazów dyskryminacji²⁶⁶. Dla Polski, członka UE od 2004 r., harmonizacja VAT stała się szczególnie ważna w ostatnich latach, czyli w okresie 2015-2024, kiedy to wprowadzono szereg nowych mechanizmów i reform mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego oraz zwiększenie efektywności poboru podatku. Do najważniejszych rozwiązań należą między innymi: mechanizm podzielonej płatności, rozszerzony mechanizm odwrotnego obciążenia (stosowany do 2019 r.), procedura One Stop Shop dla handlu elektronicznego, plik JPK, Krajowy System e-Faktur (KSeF), pakiet e-commerce oraz inicjatywy w ramach programu VAT in the Digital Age (ViDA)²⁶⁷, ale również budowanie społecznej świadomości skali oszustw podatkowych oraz ich skutków gospodarczych, prawnych i społecznych²⁶⁸.

Celem tego podrozdziału jest analiza konkretnych efektów, jakie przyniosła harmonizacja VAT w Polsce w latach 2015–2024 i identyfikacja problemów napotykaných w praktyce przez przedsiębiorców i instytucje publiczne. Najpierw omówione zostaną pozytywne rezultaty wprowadzonych zmian, takie jak wzrost dochodów budżetowych, ograniczenie luki VAT i poprawa skuteczności poboru. W dalszej części uwaga zostanie skierowana na wyzwania towarzyszące wdrażaniu tych rozwiązań, które sygnalizowali zarówno przedsiębiorcy, jak i instytucje publiczne odpowiedzialne za kontrolę i nadzór. Podstawą analizy są dane liczbowe dotyczące wpływów z VAT i szacunkowej luki podatkowej, a także raporty Ministerstwa Finansów, Głównego Urzędu Statystycznego, Najwyższej Izby Kontroli, literatura przedmiotu i artykuły branżowe.

Efektem intensywnych działań uszczelniających system VAT po 2015 r. jest wyraźna poprawa dochodów budżetowych i zmniejszenie luki VAT w Polsce. Najwyższa Izba Kontroli (NIK) odnotowała, że luka w VAT, która we wcześniejszych latach należała do najwyższych w

²⁶⁶ P. Szymczyk, W. Szymański, *Budżetowe skutki harmonizacji podatku od towarów i usług na przykładzie Polski*.

²⁶⁷ J. Sarnowski, P. Selera, *Ograniczenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2022: Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*, Wrocław: Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, 2025.

²⁶⁸ J. Pach, *Formy i skutki niepłacenia oraz wyłudzenia zwrotu podatku w Polsce na wybranych przykładach*, „Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego” 2018, nr 32(2), s. 160–172.

UE i wzrosła z poziomu poniżej 9% w 2007 r. do ponad 25% w latach 2012–2013, zaczęła wyraźnie spadać dopiero po roku 2016²⁶⁹. Działania podjęte w latach 2016–2018 znacząco uszczelniły system podatkowy. Według raportu Komisji Europejskiej, Polska znalazła się w czołówce państw UE pod względem redukcji luki VAT między 2016 a 2020 r. luka spadła o ponad 9 punktów procentowych. Szacunki Komisji wskazują, że w 2020 r. luka VAT w Polsce wyniosła około 11,3%, podczas gdy jeszcze kilka lat wcześniej sięgała około jednej czwartej potencjalnych wpływów²⁷⁰. Dane krajowe Ministerstwa Finansów pokazują dalszą poprawę w 2021 r., kiedy to luka VAT zmniejszyła się do zaledwie 4,3% wobec około 10% rok wcześniej²⁷¹. Zmniejszenie luki przełożyło się na wymierny wzrost dochodów budżetowych z VAT. Dla porównania wpływy z VAT zwiększyły się z 123,1 mld zł w 2015 r. do ok. 184,6 mld zł w 2020 r., a więc o około 61,5 mld zł (50%) w ciągu pięciu lat²⁷². Taki przyrost dochodów, który został osiągnięty mimo spowolnienia gospodarczego w 2020 r. realnie wskazuje na znaczący wzrost efektywności poboru podatku VAT w analizowanym okresie.

Opisane wcześniej efekty w dużej mierze wynikają z wprowadzenia nowoczesnych rozwiązań mających na celu uszczelnienie systemu podatkowego, zarówno tych opartych na krajowych działaniach legislacyjnych, jak i będących efektem wdrażania unijnych regulacji. NIK w swoim raporcie podkreśliła, że dopiero po 2016 r. administracja skarbowa zaczęła aktywnie korzystać z narzędzi analitycznych, takich jak Jednolity Plik Kontrolny (JPK_VAT) czy system teleinformatyczny STIR, a to usprawniło wykrywanie oszustw i przyczyniło się do poprawy ściągальności VAT²⁷³. Utworzona w 2017 r. Krajowa Administracja Skarbowa (KAS), łącząca administrację podatkową i celną, również wzmocniła nadzór nad poborem VAT. Ministerstwo Finansów wskazuje ponadto na szereg pionierskich, systemowych rozwiązań wdrożonych w Polsce w latach 2016–2021, które przynoszą trwałe efekty uszczelniające. Są to przede wszystkim: pakiet paliwowy i przewozowy SENT, którego celem jest ograniczenie oszustw w obrocie paliwami, mechanizm podzielonej płatności, utworzenie elektronicznego

²⁶⁹ Business Insider Polska, *Luka VAT w Polsce. NIK ocenia ministrów finansów*, <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/luka-vat-w-polsce-raport-nik-ocenia-ministrow-finansow/zjq1153>, dostęp: 25.05.2025,

²⁷⁰ Gazeta Prawna (2023), *Luka VAT w Polsce w 2021 r. – dane Ministerstwa Finansów*, <https://podatki.gazetaprawna.pl/vat/artykuly/8606710,luka-vat-w-polsce-2021-dane-ministerstwo-finansow.html>, dostęp: 25.05.2025.

²⁷¹ Ibidem.

²⁷² Money.pl. (2023). *Wyższe wpływy z VAT to sukces rządu? Analitycy mają inne wyjaśnienie*. <https://www.money.pl/podatki/wyzsze-wplywy-z-vat-to-sukces-rzadu-analitycy-maja-inne-wyjasnienie-6618398514920064a.html>, dostęp: 25.05.2025.

²⁷³ Business Insider Polska, *Luka VAT w Polsce. Raport NIK ocenia ministrów finansów*. <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/luka-vat-w-polsce-raport-nik-ocenia-ministrow-finansow/zjq1153>

wykazu podatników VAT, czyli tzw. „biała lista” oraz rozszerzenie elektronicznego raportowania obowiązków podatkowych²⁷⁴. Dzięki konsekwentnym działaniom w tych obszarach Polska odnotowała jedną z najszybszych popraw ściągalności VAT w UE.

Mechanizm podzielonej płatności stanowi jedno z najważniejszych narzędzi w walce z wyłudzeniami VAT wdrożonych w analizowanym okresie. Polska była prekursorem w UE w zakresie obowiązkowego stosowania MPP w wybranych sektorach. Rozwiązanie to zostało wprowadzone fakultatywnie od lipca 2018 r., a od listopada 2019 r. stało się obligatoryjne dla transakcji „wrażliwych” (dotyczących towarów i usług wskazanych w załączniku nr 15²⁷⁵ do ustawy o VAT, m.in. elektroniki, stali, odpadów, robót budowlanych), jeśli wartość brutto faktury przekracza 15 tys. zł. Istotą split payment jest przekazywanie przez nabywcę kwoty netto na rachunek bankowy sprzedawcy, zaś kwoty VAT na specjalny rachunek VAT, z którego środki można przeznaczyć wyłącznie na ściśle określone cele, przykładowo na zapłatę własnych zobowiązań podatkowych do urzędu²⁷⁶. Takie rozwiązanie utrudnia dokonywanie oszustw karuzelowych i wyłudzeń, gdyż organy skarbowe zyskują większą kontrolę nad obiegiem środków z tytułu VAT. Rząd polski uzyskał zgodę Rady UE na odstępstwo od dyrektywy VAT, pozwalające na stosowanie mechanizmu podzielonej płatności najpierw na lata 2019-2022²⁷⁷, a następnie, decyzją z lutego 2025 r., przedłużono tę zgodę do końca lutego 2028 r.. Statystyki potwierdzają efektywność MPP jako narzędzia uszczelniającego. Według danych przedstawionych przez Ministerstwo Finansów²⁷⁸, wartość stwierdzonych oszustw VAT spadła z blisko 5,2 mld zł w 2018 r. (tuż przed wprowadzeniem obowiązkowego MPP) do niespełna 1,7 mld zł w 2022 r. Równocześnie zmniejszyła się liczba postępowań dotyczących wyłudzeń VAT (z 3507 w 2018 r. do 2750 w 2022 r.)²⁷⁹. Wprowadzenie mechanizmu podzielonej płatności przyczyniło się do wyraźnego ograniczenia nadużyć podatkowych w sektorach, które objęto tym rozwiązaniem. Ponadto firmy zaczęły masowo korzystać z tego mechanizmu, a w samym 2019 r. dokonano ponad 27,4 mln płatności z zastosowaniem MPP na łączną kwotę brutto 463 mld zł, z czego wartość odprowadzonego na rachunki VAT podatku wyniosła 95,7

²⁷⁴ Gazeta Prawna, op. cit.

²⁷⁵ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. 2023 poz. 1570 z późn. zm.), załącznik nr 15.

²⁷⁶ Polska Księgowość. (2025, 1 marca). *Mechanizm podzielonej płatności w Polsce przedłużony do 2028 roku – co to oznacza dla podatników*. <https://polska-ksiegowosc.pl/2025/03/mechanizm-podzielonej-platnosci-w-polsce-przedluzony-do-2028-roku-co-to-oznacza-dla-podatnikow>

²⁷⁷ Rada Unii Europejskiej. (2019). *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. 19–27. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32019D0310>, dostęp: 26.05.2025.

²⁷⁸ Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za lata 2018–2022.

²⁷⁹ Ibidem.

mld zł. Szczególnie duży wzrost liczby transakcji odnotowano po wprowadzeniu obowiązku MPP. Na koniec 2019 r. liczba przelewów oraz kwoty wpływające na rachunki VAT zwiększyły się skokowo o kilkadziesiąt procent miesiąc do miesiąca²⁸⁰. Dane te dowodzą, że mechanizm podzielonej płatności szybko stał się powszechną praktyką w rozliczeniach między przedsiębiorstwami w objętych nim sektorach i skutecznie utrudnił proceder wyłudzenia podatku.

Mechanizm odwrotnego obciążenia (reverse charge) był z kolei narzędziem wykorzystywanym w poprzednich latach do walki z oszustwami w obrocie krajowym, zanim zastąpiono go w dużej mierze split paymentem. Polegał on na przeniesieniu obowiązku rozliczenia VAT ze sprzedawcy na nabywcę towarów/usług w określonych branżach, a to eliminowało pokusę znikania sprzedawcy z pobranym podatkiem²⁸¹. Polska już we wcześniejszym okresie (przed 2015 r.) uzyskała zgodę UE na stosowanie odwrotnego obciążenia m.in. w handlu stalą, elektroniką, złomem czy w sektorze budowlanym. NIK zauważa, że do 2015 r. Minister Finansów polegał głównie na mechanizmie odwrotnego obciążenia i solidarnej odpowiedzialności jako sposobach przeciwdziałania wyłudzeniom VAT²⁸². Rozwiązania te pomogły ograniczyć wyłudzenia w niektórych obszarach, ale z czasem okazały się niewystarczające, ponieważ oszuści szybko przenosili swoją działalność do nowych sektorów, korzystając z luk w przepisach. Od 1 listopada 2019 r., na mocy nowelizacji ustawy o VAT²⁸³, Polska zlikwidowała krajowe odwrotne obciążenie w obrocie niektórymi towarami i usługami, zastępując je właśnie obowiązkowym split payment w analogicznym zakresie transakcji, o których wspomniano wcześniej tj. załącznik nr 15. Ta zmiana była elementem dalszej harmonizacji przepisów z prawem unijnym, które co do zasady preferuje mechanizm podzielonej płatności i inne narzędzia elektronicznej kontroli nad długotrwale stosowanie odwrotnego obciążenia²⁸⁴. W efekcie, po 2019 r. mechanizm odwrotnego obciążenia jest w Polsce wykorzystywany tylko wyjątkowo np. w niektórych transakcjach z podmiotami zagranicznymi zgodnie z dyrektywą²⁸⁵, a główny ciężar zapobiegania fraudom przeszedł na

²⁸⁰ Gazeta Prawna.. *Split payment obowiązkowy. Krajowa Izba Rozliczeniowa podała statystyki*. <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1449386,split-payment-obowiazkowy-krajowa-izba-rozliczeniowa-statystyki.html>, dostęp: 01.06.2025.

²⁸¹ K. Maj-Waśniowska, A. Wichowska (red.), *Finanse państwa i finanse przedsiębiorstw wobec aktualnych wyzwań społeczno-gospodarczych*, Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2020.

²⁸² Business Insider Polska, *Luka VAT w Polsce. Raport NIK ocenia ministrów finansów*, op. cit.

²⁸³ Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw. (2019). *Dziennik Ustaw*, poz. 1751.

²⁸⁴ J. Chreścijańska, *Metody uszczelniania podatku VAT w Polsce*.

²⁸⁵ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, art. 196.

inne instrumenty. Można wysunąć wniosek, iż doświadczenia z odwrotnym obciążeniem utorowały drogę dla skuteczniejszego narzędzia, jakim okazał się split payment. Początkowo budził on kontrowersje, lecz z perspektywy lat jest oceniany jako bardziej efektywny w eliminowaniu luk VAT.

Kolejny znaczący obszar harmonizacji to cyfryzacja rozliczeń i zmiany w opodatkowaniu handlu elektronicznego (pakiet e-commerce) wynikające z unijnych reform VAT. Od 1 lipca 2021 r. w całej UE weszły w życie przepisy²⁸⁶ tzw. pakietu VAT e-commerce, które Polska zaimplementowała terminowo²⁸⁷. Została wprowadzona procedura One Stop Shop (OSS) rozszerzająca dotychczasowy mechanizm MOSS na sprzedaż towarów na odległość. Polscy przedsiębiorcy dokonujący sprzedaży internetowej konsumentom w innych krajach UE zyskali możliwość rozliczania zagranicznego VAT zbiorczo, poprzez jedno okienko (OSS) w polskim urzędzie skarbowym zamiast rejestrować się oddzielnie w każdym państwie konsumpcji. Było to ułatwienie administracyjne, redukujące koszty zgodności z przepisami dla e-sprzedawców. Równocześnie zlikwidowano zwolnienie z VAT dla importu drobnych przesyłek spoza UE o wartości do 22 euro²⁸⁸. Wcześniej zwolnienie to było masowo wykorzystywane przez wysyłkowych sprzedawców z Chin, co stawiało unijnych, w tym polskich przedsiębiorców w nierównej pozycji konkurencyjnej. Po zmianach wszystkie importowane przesyłki podlegają VAT, a dla ułatwienia poboru tego podatku wprowadzono procedurę Import One Stop Shop (IOSS)²⁸⁹. Efekty wdrożenia pakietu e-commerce w Polsce są widoczne, choć na razie umiarkowane. W drugiej połowie 2021 r. do polskiego budżetu trafiło około 92 mln zł VAT od importowanych spoza UE małych przesyłek, pobranego w ramach procedury IOSS. Dla porównania, we wszystkich 27 krajach UE wpływy z IOSS w tym samym okresie wyniosły ok. 2 mld euro²⁹⁰. Udział Polski był więc stosunkowo niewielki, a to świadczy o tym, że nasz kraj nie stał się dotąd głównym miejscem rejestrowania zagranicznych sprzedawców w systemie IOSS.

²⁸⁶ Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących sprzedaży towarów na odległość oraz niektórych krajowych dostaw towarów

²⁸⁷ Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw

²⁸⁸ Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2019/2026 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011 w odniesieniu do dostaw towarów lub świadczenia usług ułatwianych poprzez użycie interfejsów elektronicznych oraz w odniesieniu do procedur szczególnych dla podatników, którzy świadczą usługi na rzecz osób niebędących podatnikami, prowadzą sprzedaż towarów na odległość i dokonują niektórych krajowych dostaw towarów

²⁸⁹ J. Sarnowski, P. Selera, *op. cit.*

²⁹⁰ D. Sikora, *Pakiet e-commerce: Przesyłki do 150 euro podlegają VAT. Pomaga system IOSS*, „Gazeta Prawna”, 18.07.2022, dostęp: 01.06.2025, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8479967,pakiet-e-commerce-przesylki-do-150-euro-vat-iOSS.html>.

Tabela 7. Wpływy z procedury unijnej, nieunijnej (OSS) oraz importu (IOSS) (zł).

Wyszczególnienie	II półrocze 2021	I półrocze 2022
Procedura unijna OSS	405 104 634,38	726 735 156,79
Procedura nieunijna OSS	85 275 501,92	122 720 721,76
Procedura IOSS	92 336 090,12	161 873 991,29
Razem	582 716 226,42	1 011 329 869,84

Źródło: J. Sarnowski, P. Selera, *Ograniczenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2022. Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*, Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa, Wałbrzych 2025.

Niemniej jednak kwoty te z kwartału na kwartał rosną. W I kwartale 2022 r. polski fiskus zebrał już 75 mln zł VAT z tytułu IOSS²⁹¹. Potwierdza to stopniowe zwiększanie efektywności tego mechanizmu. Ekspert podatkowi oceniają, że zmienione zasady opodatkowania przesyłek o niskiej wartości „nie przyniosły jeszcze Polsce znaczących korzyści”, ale przyznają zarazem, iż administracja skarbową wciąż gromadzi dane i doskonali system, a wpływy z tej nowej procedury wykazują tendencję wzrostową²⁹². Z perspektywy harmonizacji VAT ważne jest jednak to, że pakiet e-commerce ustanowił jednolite reguły dla całej Unii, eliminując możliwość arbitrażu podatkowego, czyli wybierania magazynów w krajach o słabszej kontroli celnej.²⁹³ Polska, dostosowując się do tych regulacji, uszczelniła pobór podatku od dynamicznie rosnącego sektora e-handlu transgranicznego. Choć krótkoterminowo wpływy do budżetu z tego tytułu nie okazały się spektakularne, to długofalowo zmiany te poprawiają konkurencyjność uczciwych przedsiębiorców i poszerzają bazę podatkową. Jednocześnie polskie firmy e-commerce uzyskały prostszy sposób rozliczania zagranicznego VAT (OSS), a to zmniejsza ich obciążenia administracyjne i sprzyja ekspansji na rynki UE.

W nurcie cyfryzacji i harmonizacji kontroli podatkowej plasuje się również Krajowy System e-Faktur (KSeF), czyli system obowiązkowego e-fakturowania. Jest to polska inicjatywa zgodna z kierunkiem wyznaczonym przez Komisję Europejską, która zakłada przejście z papierowych i elektronicznych faktur przesyłanych między kontrahentami na scentralizowany system faktur ustrukturyzowanych, do którego dostęp ma administracja skarbową w czasie zbliżonym do rzeczywistego²⁹⁴. KSeF został uruchomiony w wersji

²⁹¹ Ibidem.

²⁹² A. Skierś, *Opodatkowanie towarów i usług w obliczu cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa*.

²⁹³ J. Chreścijańska, *Metody uszczelniania podatku VAT w Polsce*, 2021, Warszawa.

²⁹⁴ Ministerstwo Finansów. *Informacje o KSeF*. Krajowy System e-Faktur. <https://ksef.podatki.gov.pl/informacje-o-ksef/>, dostęp 30.05.2025.

fakultatywnej w styczniu 2022 r.²⁹⁵. Od tego czasu podatnicy mogli dobrowolnie wystawiać faktury ustrukturyzowane poprzez rządową platformę, przygotowując się do przyszłego obowiązku. Celem wprowadzenia KSeF jest dalsze uszczelnienie VAT poprzez szybsze wykrywanie nieprawidłowości (np. fikcyjnych faktur), automatyzację raportowania oraz uproszczenie rozliczeń, m. in: brak konieczności przesyłania osobno plików JPK_FA²⁹⁶. Choć w latach 2015–2024 KSeF funkcjonował głównie w fazie przygotowawczej, jego planowane wprowadzenie jako obowiązkowego rozwiązania stanowi ważny element harmonizacji podatkowej. Polska podjęła ten krok jako jeden z pierwszych krajów UE, wzorując się m.in. na pozytywnych doświadczeniach Włoch, gdzie obowiązkowe e-fakturowanie przełożyło się na redukcję luki VAT²⁹⁷.

Podjęta analiza pokazuje, że w latach 2015–2024 harmonizacja polskiego systemu VAT z unijnymi standardami oraz wdrażanie nowych mechanizmów uszczelniających przyniosły wymierne korzyści fiskalne. Nastąpiło znaczne zwiększenie dochodów z VAT i zmniejszenie luki podatkowej do poziomów nienotowanych od wejścia Polski do UE. Potwierdzają to dane dotyczące luki podatkowej oraz statystyki przestępstw skarbowych omawiane wcześniej. Efektywność poboru uległa poprawie, a wzrost efektywnej stawki VAT świadczy o lepszym przestrzeganiu przepisów mimo utrzymania dotychczasowych stawek. Organy podatkowe, wykorzystując takie narzędzia jak Jednolity Plik Kontrolny, system STIR czy krajowa baza faktur, stały się skuteczniejsze w identyfikowaniu nieprawidłowości. Wiele z tych zmian wynikało ze wspólnych unijnych regulacji, w tym wdrożenia pakietu e-commerce i systemu One Stop Shop. Inne rozwiązania, jak mechanizm podzielonej płatności czy krajowy system e-faktur, zostały wprowadzone na gruncie krajowym, przy wsparciu instytucji unijnych. Można zatem stwierdzić, że w badanym okresie harmonizacja VAT w Polsce przełożyła się na wzmocnienie dochodów państwa i większą stabilność finansów publicznych, jednocześnie ułatwiając legalnie działającym przedsiębiorcom konkurowanie na rynku z eliminowanymi stopniowo oszustami podatkowymi.

Ogólne efekty harmonizacji VAT okazały się korzystne, po wdrażaniu poszczególnych mechanizmów towarzyszyło wiele problemów i wyzwań zarówno natury technicznej i prawnej, a także tych odczuwalnych bezpośrednio przez przedsiębiorców. Najczęściej podnoszonym

²⁹⁵ Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw

²⁹⁶ J. Sarnowski, P. Selera, *op. cit.*

²⁹⁷ European Commission, *VAT gap, Taxation and Customs Union*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp: 30.05.2025.

problemem przez firmy w kontekście nowych rozwiązań uszczelniających były trudności związane z utrzymaniem płynności finansowej oraz zwiększone obciążenia administracyjne²⁹⁸. Mechanizm podzielonej płatności, mimo swoich zalet fiskalnych, wywołał początkowo spore obawy szczególnie w sektorze małych i średnich przedsiębiorstw. Odcięcie sprzedawcy od swobodnego dysponowania częścią należnej zapłaty (równą kwocie VAT) oznaczało, że firmy musiały inaczej zarządzać gotówką. Wcześniej podatek należny przez pewien czas pozostawał w ich dyspozycji aż do momentu rozliczenia z fiskusem w deklaracji za następny miesiąc, a po wprowadzeniu MPP znaczna część środków utknęła na dedykowanych rachunkach VAT²⁹⁹. Dla wielu mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw podatek VAT stanowił de facto źródło finansowania bieżącej działalności, np. regulowania płatności do dostawców zanim otrzymali zapłatę od swoich odbiorców. W rezultacie wprowadzenie split payment negatywnie odbiło się na płynności finansowej firm i zmusiło niektóre podmioty do zmiany modeli finansowania obrotowego, częstszego korzystania z kredytów krótkoterminowych lub negocjowania dłuższych terminów płatności³⁰⁰. Co prawda ustawodawca przewidział pewne mechanizmy łagodzące skutki zamrożenia środków na rachunkach VAT, między innymi możliwość uzyskania przyspieszonego zwrotu VAT w ciągu 25 dni dla podatników stosujących MPP, czy stopniowe poszerzanie katalogu płatności, które można regulować bezpośrednio z rachunku VAT, jednak mimo to przedsiębiorcy odczuwali dyskomfort. W początkowym okresie obowiązywania split payment pojawiały się również wątpliwości interpretacyjne i operacyjne. Firmy musiały dostosować systemy księgowe do nowego sposobu płatności, pilnować oznaczania faktur objętych obowiązkowym MPP, a za niedopełnienie tych obowiązków groziły sankcje (dodatkowe 30% kwoty VAT)³⁰¹. Organizacje zrzeszające przedsiębiorców jak Konfederacja Lewiatan oraz rzecznicy MŚP zgłaszały postulaty dalszego upraszczania rozliczeń w split payment i monitorowania jego wpływu na biznes. Można zatem stwierdzić, że koszty dostosowania do mechanizmu podzielonej płatności zwłaszcza dla mniejszych podmiotów były odczuwalne i stały się realnym problemem na etapie wdrażania harmonizacji. W odpowiedzi na te sygnały Ministerstwo Finansów wprowadzało stopniowo udogodnienia, np. w pakiecie SLIM VAT 3 rozszerzono listę danin publicznoprawnych płatnych z rachunku VAT, aby pieniądze zgromadzone na nim mogły pokrywać więcej zobowiązań

²⁹⁸ D. Gajewski, P. Karwat, A. Olczyk, A. Werner, J. Wierzbicki, *Reakcja polskiej polityki podatkowej na kryzys związany z pandemią na tle państw Grupy Wyszehradzkiej*, Warszawa, 2021.

²⁹⁹ Mechanizm podzielonej płatności – proponowane zmiany od 2023 roku, System.pl, <https://www.system.pl/mechanizm-podzielonej-platnosci-proponowane-zmiany-od-2023-roku>, dostęp: 1.06.2025.

³⁰⁰ Ibidem.

³⁰¹ *Mechanizm podzielonej płatności w Polsce przedłużony do 2028 roku – co to oznacza dla podatników*, op. cit.

przedsiębiorcy³⁰². Niemniej jednak kwestia utraty płynności na skutek split payment bywa do dziś podnoszona jako argument przeciw zbyt restrykcyjnym metodom uszczelniania systemu.

Częste zmiany przepisów i złożoność regulacji to kolejny problem wynikający z procesu harmonizacji i walki z luką VAT. Lata 2015-2024 cechowały się bardzo dużą dynamiką legislacyjną w obszarze VAT. Podatnicy musieli kolejno dostosowywać się do wprowadzenia odwróconego obciążenia w nowych sektorach, po czym w 2019 r. nastąpiła likwidacja tego mechanizmu i jednocześnie nałożenie obowiązkowej podzielonej płatności dla szeregu transakcji. Następnie przyszły zmiany związane z nowymi strukturami JPK (plik JPK_VAT z deklaracją od 2020 r.³⁰³), kasami online, pakietami SLIM VAT (kolejne uproszczenia, ale też modyfikacje stawek i zasad fakturowania), pakietem e-commerce, OSS, wreszcie planami wprowadzenia e-faktury. Ta ciągła ewolucja prawa podatkowego generowała wysokie obciążenia dostosowawcze dla biznesu³⁰⁴. Księgowi i działy finansowe musiały stale aktualizować swoją wiedzę i systemy. Przedstawiciele firm często zwracali uwagę, że *vacatio legis*³⁰⁵ bywało krótkie, a nowe wymogi (np. konieczność wysyłania ustrukturyzowanych JPK co miesiąc) wymagały inwestycji w oprogramowanie i szkolenia personelu. Z punktu widzenia małych przedsiębiorców nieposiadających rozbudowanych służb księgowych, skokowy wzrost komplikacji rozliczeń VAT mógł być postrzegany jako uciążliwy. Harmonizacja VAT, jakkolwiek potrzebna, w odczuciu niektórych podatników oznaczała więc spadek przejrzystości systemu, ponieważ liczba szczególnych procedur i wyjątków wzrosła, zwiększyło to ryzyko popełniania błędów nieintencjonalnych. Co ważne, wiele tych zmian wynikało bezpośrednio z implementacji unijnych dyrektyw lub otrzymanych derogacji, co ograniczało pole manewru krajowego ustawodawcy³⁰⁶. Mimo to organizacje przedsiębiorców apelowały o jak największe upraszczanie krajowych przepisów przy wdrażaniu unijnych regulacji, aby zminimalizować negatywny wpływ na klimat prowadzenia działalności gospodarczej.

³⁰² Ministerstwo Finansów. (2023). *Pakiet SLIM VAT 3 i ustawa uszczelniająca VAT w sektorze e-commerce przyjęte przez Sejm*. <https://www.gov.pl/web/finanse/pakiet-slim-vat-3-i-ustawa-uszczelniajaca-vat-w-sektorze-e-commerce-przyjete-przez-sejm>.

³⁰³ CRN.pl, *Wejdzie nowa struktura JPK_VAT*, 15 listopada 2023, https://crn.pl/aktualnosci/wejdzie-nowa-struktura-jpk_vat, dostęp: 1.06.2025.

³⁰⁴ Sarnowski, J., & Selera, P., *op. cit.*

³⁰⁵ *Vacatio legis* «okres upływający między datą ogłoszenia aktu prawnego lub normatywnego a datą jego wejścia w życie»; Słownik języka polskiego PWN, <https://sjp.pwn.pl/sjp/vacatio-legis;2579309.html>, dostęp: 25.05.2025.

³⁰⁶ K. Trzpioła, *Czy podatki zmuszają księgowych do manipulacji? – wybrane aspekty dotyczące prac badawczo-rozwojowych*, Warszawa: Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski.

Wdrażanie pakietu e-commerce i procedury OSS również nie obyło się bez wyzwań. Dla administracji skarbowej pojawiło się nowe zadanie polegające na obsłudze rozliczeń OSS i kontroli deklaracji składanych przez podmioty z innych państw członkowskich rejestrujące się w Polsce. Z kolei polscy przedsiębiorcy musieli zapoznać się z nowymi zasadami opodatkowania sprzedaży wysyłkowej, m.in. z nowym limitem 10 tys. euro rocznie dla całej UE, po przekroczeniu którego trzeba rozliczać VAT w kraju konsumpcji, likwidacją zwolnienia od importu małych paczek czy możliwością/obowiązkiem korzystania z OSS. Dla części drobnych e-sprzedawców wiązało się to z koniecznością rozpoczęcia naliczania zagranicznego VAT wcześniej niż dotąd, bo próg 10 tys. euro dla całej UE był często niższy niż wcześniejsze progi obowiązujące w poszczególnych krajach, np. Niemcy miały 100 tys. euro. Powstało też pytanie, czy rejestrować się do OSS w Polsce, czy ewentualnie w innym kraju, jednak tu decydował głównie adres siedziby firmy (zagraniczne firmy mogły wybrać dowolny kraj do rejestracji i, jak wskazano, Polska nie była ich pierwszym wyborem). Problemy praktyczne przy pakiecie e-commerce dotyczyły np. rozpoznawania momentu sprzedaży i obowiązku podatkowego przy wysyłkach transgranicznych, integracji systemów magazynowych z nowymi wymogami deklarowania dostaw, czy też masowych odpraw celnych małych przesyłek (co obciążało Poczta Polską i służby celne dodatkowymi obowiązkami po likwidacji zwolnienia do 22 euro)³⁰⁷. W pierwszych miesiącach działania nowych przepisów odnotowano opóźnienia i zatory w odprawach celnych tysięcy paczek z importu, ponieważ zarówno konsumenci, jak i pośrednicy, czyli firmy kurierskie uczyli się nowej procedury IOSS³⁰⁸. Z punktu widzenia budżetu problemem była zaś wspomniana wcześniej skromna początkowo skala wpływów z tej reformy. Ekspertzi zauważyli, że Krajowa Administracja Skarbowa nie dysponuje od razu pełnymi danymi, aby ocenić efekty pakietu e-commerce, ale jak dotąd nie zaobserwowano znaczącego wzrostu dochodów. Można więc uznać, że harmonizacja w obszarze e-handlu, choć konieczna, wymaga okresu przejściowego, w którym zarówno administracja, jak i biznes dostosują swoje procedury, a to początkowo wiąże się z pewnymi kosztami i niepewnością co do rezultatów fiskalnych³⁰⁹.

³⁰⁷ J. Sarnowski, P. Selera, *Ograniczenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2022: Przyczyny – środki – dalsze perspektywy*, Warszawa: Ministerstwo Finansów, 2023.

³⁰⁸ J. Sarnowski, P. Selera, *Oszustwa związane z VAT z udziałem platform cyfrowych*, w: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Oszustwa związane z VAT w dobie pandemii i cyfryzacji gospodarki*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2023.

³⁰⁹ MDDP, *Czy pakiet e-commerce zalatał dziury VATowskie w handlu elektronicznym?*, 2 sierpnia 2023, <https://www.mddp.pl/czy-pakiet-e-commerce-zalatal-dziury-vatowskie-w-handlu-elektronicznym>, dostęp: 02.06.2025.

Najpoważniejsze wyzwania organizacyjne ujawniły się jednak przy próbie wdrożenia Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Projekt ten będący elementem szerszej unijnej strategii cyfryzacji VAT, napotkał duży opór i trudności techniczne w fazie przygotowawczej. Zgodnie z pierwotnymi założeniami, od 1 lipca 2024 r. miał wejść w życie obowiązek wystawiania wszystkich faktur przez polskich podatników w formie ustrukturyzowanej za pośrednictwem KSeF. Oznaczałoby to rewolucję w sposobie dokumentowania transakcji, ponieważ firmy musiałyby posiadać odpowiednie oprogramowanie zintegrowane z KSeF, przeszkolonych pracowników i dostosowane procesy obiegu dokumentów³¹⁰. Organizacje biznesowe alarmowały, że wiele firm nie jest gotowych na tak szybkie przejście na obligatoryjne e-faktury, a zwłaszcza mniejsze podmioty, dla których wdrożenie nowych systemów to poważne wyzwanie logistyczne i finansowe³¹¹. Już pod koniec 2023 r. Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców oraz Konfederacja Lewiatan publicznie apelowali do Ministerstwa Finansów o przesunięcie terminu wejścia KSeF w życie. Wskazywano na liczne niedoróbki systemu po stronie rządowej oraz na ryzyko, że wiele firm „może nie zdążyć na czas” z przygotowaniami. Postulowano wprowadzenie obowiązku etapami, najpierw dla dużych podmiotów, później dla średnich i małych, aby rozłożyć w czasie adaptację biznesu³¹². Ministerstwo początkowo utrzymywało planowaną datę, ale równoległe przeprowadziło audyt gotowości systemu. Wyniki okazały się alarmujące, ponieważ w pierwszej połowie 2024 r. oficjalnie przyznano, że platforma KSeF w obecnym kształcie nie jest dostatecznie skalowalna ani stabilna, by obsłużyć cały ruch fakturowy w kraju od lipca 2024. Wiceminister finansów Jarosław Neneman podczas prac sejmowych stwierdził wprost, że gdyby nie zmienić terminu, od 1 lipca mogłaby nastąpić sytuacja, w której „nie można byłoby wystawić ani odebrać faktury VAT” z powodu przeciążenia systemu³¹³. Taki potencjalny paraliż gospodarczy porównany wręcz do zagrożenia większego niż słynne perturbacje z „Polskim Ładem” wymusił podjęcie decyzji o odłożeniu wdrożenia KSeF. Rząd przesunął termin obowiązkowego e-fakturowania o 18 miesięcy, najpierw planując datę styczeń 2025, a ostatecznie po kolejnych konsultacjach ustawowo ustalono start od 1 lutego 2026 r.. W komunikacie Kancelarii Premiera podkreślono, że zmiana ta to reakcja na opinie przedsiębiorców oraz działanie mające na celu uniknięcie paraliżu

³¹⁰ D. Pokrop, A. Pałys, *Krajowy System e-Faktur (KSeF) – kontekst prawny, wyzwania techniczne i konsekwencje praktyczne dla przedsiębiorców*, „Ordynacja Podatkowa” 2023

³¹¹ P. Szymanek, *Krajowy System e-Faktur jako model centralnego rejestru faktur*, Ogólnopolska Konferencja Naukowa.

³¹² *Fakturowa rewolucja musi poczekać*, „Puls Biznesu”, <https://www.pb.pl/fakturowa-rewolucja-musi-poczekac-1203849>, dostęp: 02.06.2025.

³¹³ *Wprowadzenie KSeF opóźnione z powodu obaw paraliżu gospodarczego*, „Gazeta Prawna”, 22 maja 2024, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/9503511,wprowadzenie-ksef-opoznione-z-powodu-obaw-paralizu-gospodarczego.html>, dostęp: 02.06.2025.

gospodarczego³¹⁴. Przypadek KSeF obnażył więc problem polegający na niedostatecznym przygotowaniu infrastruktury informatycznej państwa do ambitnych reform oraz na rozbieżności tempa harmonizacji. Z jednej strony Polska chciała wyprzedzić unijne wymogi i stać się liderem e-fakturowania, z drugiej strony realia techniczne i biznesowe wymusiły cofnięcie się i dostosowanie harmonogramu do możliwości. Dla przedsiębiorców sama idea obligatoryjnego KSeF nie jest kwestionowana co do kierunku, ponieważ większość zgadza się, że docelowo digitalizacja faktur to przyszłość, ale jej gwałtowne wdrażanie bez odpowiedniego pilotażu i dialogu wywołało zrozumiały niepokój. Wskazywano na koszty dostosowania (zakup lub aktualizacja oprogramowania finansowo-księgowego, integracja systemów, zabezpieczenia, szkolenia personelu) oraz na potencjalne ryzyka operacyjne (np. co w sytuacji awarii systemu centralnego, braku dostępu do Internetu, błędów walidacji faktur itp.)³¹⁵. Opóźnienie we wdrożeniu KSeF pokazało, że harmonizacja VAT oparta na zaawansowanych technologiach wymaga nie tylko dobrych przepisów, ale i solidnego przygotowania technicznego oraz akceptacji ze strony użytkowników, ponieważ inaczej może dojść do sytuacji, w której cel fiskalny koliduje z realiami gospodarczymi.

Warto zauważyć, że również instytucje publiczne zwracały uwagę na pewne mankamenty prowadzonych reform. Najwyższa Izba Kontroli w swoich raportach rekomendowała m.in. bieżące monitorowanie skuteczności wprowadzanych rozwiązań uszczelniających i szybkie reagowanie, jeśli okażą się one nieadekwatne do pojawiających się nowych metod oszustw³¹⁶. Innymi słowy, NIK podkreśla potrzebę ciągłego doskonalenia systemu. Oszuści podatkowi potrafią szybko dostosowywać się do zmieniających się regulacji, dlatego walka z luką VAT musi mieć charakter procesowy i długofalowy³¹⁷. Z kolei Ministerstwo Finansów, choć chwali się sukcesami w redukcji luki, przyznaje, że utrzymanie tych wyników wymaga dalszych inwestycji w narzędzia informatyczne, analitykę danych i kooperację międzynarodową³¹⁸. W kontekście pakietu e-commerce problemem pozostaje m.in. wymiana informacji między krajami UE. Organy muszą efektywnie dzielić się danymi o

³¹⁴ Ministerstwo Finansów, *Konsultacje dotyczące Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF)*, <https://ksef.podatki.gov.pl/konsultacje/>, dostęp: 02.06.2025.

³¹⁵ D. Nalażek, R. Mularczyk, R. Berliński, *Krajowy System e-Faktur – kolejny uciążliwy obowiązek raportowy czy miły krok w kierunku cyfryzacji procesów zarządzania ryzykiem podatkowym?*, „Przegląd Podatkowy” 2023, nr 5, s. 36–47.

³¹⁶ A. Kowal, W. Lichota, *Proces cyfryzacji podatku VAT w Polsce*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. CXV, s. 265–282.

³¹⁷ *Luka VAT w Polsce. Raport NIK ocenia ministrów finansów*, „Business Insider Polska”, 14 grudnia 2023, <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/luka-vat-w-polsce-raport-nik-ocenia-ministrow-finansow/zjql153>, dostęp: 02.06.2025.

³¹⁸ Ibidem.

sprzedaży realizowanej w ramach OSS/IOSS, aby każdy kraj otrzymał należny mu podatek. Jeżeli któryś element zawiedzie, np. opóźnienie przekazywania środków między administracjami, może to czasowo uszczuplić dochody danego państwa³¹⁹. Dla Polski ważne jest, by unijna harmonizacja szła w parze z usprawnieniem współpracy administracyjnej, w ramach systemu VIES czy nowego systemu transakcyjnego „CESOP” dla płatności.

Na marginesie warto wspomnieć, że polityka karna skarbowa również musiała dostosować się do nowych realiów. Podniesiono sankcje za oszustwa w VAT, a przepisy penalizujące wystawianie fikcyjnych faktur zaostrzono nawet do 25 lat więzienia w skrajnych przypadkach³²⁰. Ten aspekt harmonizacji, choć formalnie poza zakresem prawa podatkowego również budził dyskusje, czy nie spowoduje nadmiernej surowości i ryzyka kar dla nieumyślnie naruszających przepisy przedsiębiorców³²¹. Na razie jednak skuteczność odstraszająca nowych kar ma być jednym z czynników utrzymujących dyscyplinę podatników, co wpisuje się w szerszą strategię uszczelniania systemu.

Proces harmonizacji VAT w Polsce w latach 2015–2024, mimo swych niewątpliwych sukcesów, nie był wolny od problemów. Przedsiębiorcy musieli zmierzyć się z narastającą złożonością rozliczeń i krótkookresowym pogorszeniem płynności finansowej przy mechanizmie split payment. Wielokrotne nowelizacje ustawy o VAT wymagały ciągłego dostosowywania się do zmian. Ambitne projekty cyfryzacyjne, jak KSeF, ujawniły ograniczenia infrastrukturalne i konieczność lepszego dialogu administracji z biznesem, by uniknąć chaosu. Wszystko to pokazuje, że harmonizacja podatkowa to proces skomplikowany i wieloaspektowy, w którym równoważyć należy cel fiskalny z kosztami ponoszonymi przez podatników, ponieważ bez odpowiedniego przygotowania i dialogu, nawet najlepsze rozwiązania mogą napotkać opór lub sprawiać trudności praktyczne. Przykłady problemów z pokazują, iż wydolność administracyjna i akceptacja społeczna są równie ważne, co literatura prawa.

4.2. Metodologia badań

Zgodnie z ujęciem Brzezińskiego (2019), badania naukowe to uporządkowany i celowy proces poznawania rzeczywistości. Obejmuje on formułowanie pytań badawczych, gromadzenie danych empirycznych oraz ich analizę w celu wyciągnięcia wniosków. Przedmiot

³¹⁹ A. Raducki, *Efektywność działania Krajowej Administracji Skarbowej*.

³²⁰ W. Konaszczyk, *Legislacyjne rozwiązania w zakresie przeciwdziałania cyberprzestępczości w prawie podatkowym*, Warszawa 2018, seria: Prawo karne i kryminologia.

³²¹ K. Patora, *Zbrodnia wystawiania pustych faktur w VAT*, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019.

badania wyznacza obszar rzeczywistości, którego badanie dotyczy, natomiast cel badania wskazuje jego kierunek i pozwala określić oczekiwane efekty. W badaniach ekonomicznych szczególnie istotne jest uwzględnienie zarówno aspektów teoretycznych, jak i praktycznych, co sprzyja lepszemu zrozumieniu badanego zjawiska i umożliwia sformułowanie rekomendacji dla polityki gospodarczej i działań instytucjonalnych.

Przedmiotem badań własnych była analiza procesu harmonizacji podatku od towarów i usług w Unii Europejskiej oraz w Polsce, ze szczególnym uwzględnieniem zmian legislacyjnych, skutków ekonomicznych oraz wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw w latach 2004–2024. **Celem głównym** badań własnych była ocena skuteczności i kierunków harmonizacji VAT w Polsce oraz analiza ich wpływu na dochody budżetowe, konkurencyjność rynku wewnętrznego i ograniczanie luki VAT. **Celem teoretyczno-poznawczym** badań własnych było pogłębienie wiedzy w zakresie procesów harmonizacji podatkowej w Unii Europejskiej i ich implementacji w polskim systemie prawnym oraz analiza wpływu tych procesów na kształtowanie polityki fiskalnej. **Celem praktycznym** badań własnych było wskazanie obszarów wymagających dalszej harmonizacji lub dostosowań oraz sformułowanie rekomendacji dla decydentów politycznych i administracji skarbowej w zakresie optymalizacji systemu poboru VAT.

Badania własne przeprowadzone w ramach niniejszej pracy opierają się na zróżnicowanej metodologii badawczej, która łączy analizę aktów prawnych, danych statystycznych oraz literatury naukowej. Takie podejście ma na celu uzyskanie wielostronnego i obiektywnego obrazu harmonizacji podatku VAT w Polsce. Poniżej przedstawiono kluczowe elementy zastosowanej metodologii badawczej.

Pierwszy filar badań to dogłębna analiza aktów prawnych, zwłaszcza unijnych dyrektyw dotyczących VAT oraz ich implementacji w polskim prawodawstwie. Przeprowadzono przegląd ewolucji przepisów od początkowych dyrektyw EWG z lat 60. XX w., które wprowadziły podatek od wartości dodanej w miejsce podatków obrotowych, po współczesne regulacje kształtujące wspólny system VAT. W analizie uwzględniono fundamentalne akty prawne UE harmonizujące VAT, takie jak m.in. Pierwsza i Druga Dyrektywa VAT z 1967 r., Szósta Dyrektywa VAT z 1977 r., przepisy związane z utworzeniem jednolitego rynku (1991–1992) oraz Dyrektywa 2006/112/WE, czyli tzw. dyrektywa VAT będąca obecnie główną podstawą

prawną wspólnego systemu VAT³²². Przeanalizowano także wybrane późniejsze nowelizacje wpływające na ujednolicenie rozliczania VAT w UE.

Dla potrzeb pracy sporządzono tabelaryczne zestawienie głównych unijnych dyrektyw harmonizacyjnych VAT, prezentujące ich chronologię, zakres oraz charakter. Tabela ta pozwala uchwycić kluczowe etapy procesu harmonizacji od wprowadzenia wspólnych zasad VAT, poprzez ujednolicenie podstawy opodatkowania, aż po ustalenie minimalnych stawek i integrację systemu w warunkach rynku wewnętrznego. Analiza tych aktów prawnych umożliwiła ocenę stopnia harmonizacji polskiego systemu VAT z prawem unijnym. W szczególności zbadano, w jaki sposób i w jakim zakresie Polska implementowała poszczególne dyrektywy, np. dostosowanie definicji podatnika i podstawy opodatkowania w ustawie o VAT z 2004 r. do VI Dyrektywy, wprowadzenie zmian stawek zgodnie z minimalnymi poziomami UE. Istotnym aspektem było również wychwycenie obszarów swobody krajowej, czyli stosowanie stawek obniżonych na wybrane towary/usługi czy szczególne schematy (jak rolnicy ryczałtowi), które mimo harmonizacji nadal różnią się między państwami członkowskimi. Analiza prawna posłużyła zatem jako podstawa do oceny, na ile polskie regulacje VAT są spójne z ramami unijnymi oraz w jaki sposób ewentualne luki i dopuszczone odstępstwa od wspólnych zasad mogą wpływać na funkcjonowanie systemu.

Drugim istotnym komponentem metodologicznym była analiza danych statystycznych dotyczących VAT celem ilościowego zbadania skutków harmonizacji. Wykorzystano przy tym wiarygodne, oficjalne źródła danych z lat 2010–2024, w tym:

- Bazy Eurostat oraz raporty Komisji Europejskiej pozwalające porównać wskaźniki VAT Polski na tle innych krajów UE (np. poziom luki VAT, udział VAT w finansach budżetu państwa). Szczególnie przydatne okazały się coroczne raporty KE dotyczące luki VAT, prezentujące szacunkową skalę ubytku dochodów z VAT we wszystkich państwach członkowskich³²³.
- Dane Ministerstwa Finansów RP - głównie sprawozdania z wykonania budżetu państwa oraz komunikaty MF. Pozwoliły one prześledzić dynamikę krajowych wpływów z VAT oraz znaczenie tego podatku w strukturze dochodów budżetowych. Na przykład z

³²² Komisja Europejska, *Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej*, COM(2017) 783 final, Bruksela, 19.12.2017.

³²³ Komisja Europejska, *VAT Gap*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp: 02.06.2025.

danych MF wynika, że dochody z VAT w okresie styczeń–listopad 2024 r. wyniosły około 272 mld zł³²⁴, co stanowiło ponad połowę wszystkich dochodów podatkowych budżetu państwa, a to świadczy o centralnej roli VAT jako źródła finansów publicznych.

- Statystyki Eurostat i GUS dot. handlu zagranicznego - wykorzystano do oceny wpływu integracji VAT na wymianę handlową Polski z UE. Dane o eksporcie do krajów unijnych posłużyły sprawdzeniu, czy eliminacja barier podatkowych dzięki harmonizacji VAT i zniesieniu granic fiskalnych zbiega się ze wzrostem obrotów handlowych z UE. Według danych GUS udział UE w polskim eksporcie towarów utrzymuje się na bardzo wysokim poziomie (około 77–80%)³²⁵. Taka dominacja rynków unijnych w polskim eksporcie sugeruje, że neutralność VAT w handlu wewnątrzunijnym sprzyja intensyfikacji wymiany gospodarczej.

W ramach analizy statystycznej posłużono się zarówno surowymi danymi liczbowymi, jak i ich opracowaniami graficznymi (wykresami, tabelami), co ułatwiło identyfikację trendów i zależności. Na przykład zestawienie czasowe danych pozwoliło zobrazować trend spadkowy luki VAT w Polsce na przestrzeni ostatniej dekady od poziomów przekraczających 20% potencjalnych wpływów jeszcze w połowie lat 2010., do wartości jednocyfrowych w latach 2021–2022³²⁶. Aby zapewnić aktualność analiz, większość danych statystycznych objęła okres 2018–2024, tak by odzwierciedlić najnowsze zjawiska, w tym wpływ uszczelnienia systemu i zmian prawa po 2016 r., a także ewentualne zaburzenia związane z pandemią COVID-19 w 2020 r..

Trzecim filarem metodologicznym była analiza literatury przedmiotu w tym badań naukowych, raportów instytucji międzynarodowych oraz oficjalnych dokumentów UE. Przegląd literatury umożliwił osadzenie wyników badań własnych w szerszym kontekście teoretycznym i praktycznym. Skupiono się zwłaszcza na najnowszych publikacjach, aby uwzględnić aktualny stan wiedzy na temat harmonizacji VAT.

Przeanalizowano opracowania dotyczące ewolucji harmonizacji VAT w UE i jego historyczne etapy integracji systemów VAT w Europie. Z kolei najnowsze badania koncentrują się na ocenie skutków harmonizacji. Szymczyk i Szymański (2023) zastosowali metodę oceny skutków regulacji (OSR), aby zbadać wpływ procesu harmonizacji VAT w Polsce na rynek oraz

³²⁴ Bank.pl, *Od początku roku większe wpływy z VAT r/r*, <https://bank.pl/od-poczatku-roku-wieksze-wplywy-z-vat-r-r/>, dostęp: 02.06.2025.

³²⁵ Główny Urząd Statystyczny. *Handel zagraniczny. Polska w świecie*. Warszawa: GUS, 2020.

³²⁶ Komisja Europejska, *VAT Gap – Fight against VAT fraud*, op. cit.

działalność przedsiębiorstw. Ich analiza objęła lata 2011–2022 i wykazała, że mimo początkowych obaw harmonizacja VAT nie wywarła negatywnego wpływu na konkurencyjność gospodarki, a wręcz przeciwnie, podatek VAT dzięki ujednoliceniu reguł sprzyja wyrównywaniu warunków konkurencji na rynku wewnętrznym³²⁷. Tego rodzaju wnioski z literatury były pomocne przy formułowaniu i weryfikacji hipotez badawczych w pracy.

Ponadto, przejrano oficjalne dokumenty Komisji Europejskiej (komunikaty, raporty) dotyczące przyszłości systemu VAT. Umożliwiło to identyfikację aktualnych wyzwań harmonizacyjnych, np. planów zastąpienia obecnego systemu przejściowego docelowym systemem opodatkowania w kraju przeznaczenia, aby wciąż ograniczać oszustwa karuzelowe. Analiza dokumentów UE dostarczyła również kontekstu dla interpretacji zjawisk obserwowanych w danych, czyli to że spadek luki VAT w Polsce wpisuje się w ogólnounijny trend poprawy ściągальności podatku dzięki skoordynowanym działaniom przeciw nadużyciom. Te działania to współpraca administracji skarbowych czy wymiana informacji w ramach Eurofisc.

Zmierzając ku końcowi, metodologia badawcza łączyła analizę jakościową (prawno-porównawczą i literaturową) z analizą ilościową (statystyczną). Kompleksowe podejście badawcze pozwoliło nie tylko zbadać stopień harmonizacji przepisów VAT w Polsce, ale także zmierzyć efekty tej harmonizacji w sferze fiskalnej i gospodarczej. W oparciu o opisaną metodologię sformułowano następnie szczegółowe pytania badawcze oraz hipotezy, które poddano weryfikacji w rozdziale 4.3.

4.3. Przedmiot badań (pytania i hipotezy badawcze)

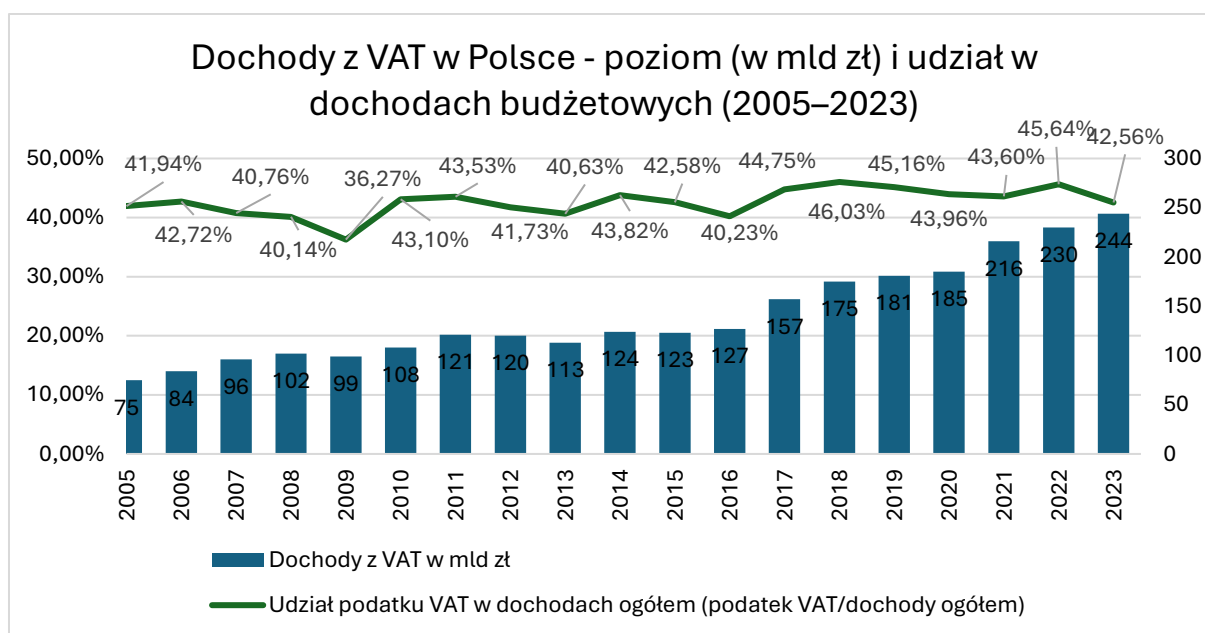
Przedmiotem badań w tej pracy magisterskiej jest ocena stopnia harmonizacji podatku VAT w Polsce oraz jej skutków w świetle integracji z Unią Europejską. Badania koncentrują się na analizie, w jaki sposób dostosowanie polskiego systemu VAT do wymogów unijnych wpłynęło na funkcjonowanie tego podatku w Polsce zarówno z perspektywy prawnej oraz ekonomiczno-fiskalnej. Przedmiot badań obejmuje zatem zarówno stan obecny harmonizacji, a mianowicie na ile polskie regulacje i praktyka są spójne z unijnymi, jak i konsekwencje tej harmonizacji dla polskich finansów publicznych i gospodarki. W związku z powyższym zdefiniowano następujące pytania badawcze:

³²⁷ P. Szymczyk, W. Szymański, *Harmonizacja podatku od towarów i usług w Polsce w świetle oceny skutków regulacji (OSR)*.

1. Jakie znaczenie fiskalne ma podatek VAT w Polsce na tle procesu harmonizacji? Czy integracja z systemem unijnym wpłynęła na udział VAT w dochodach budżetowych oraz ogólny poziom wpływów z tego podatku?
2. W jakim stopniu harmonizacja i związane z nią działania (np. uszczelnianie systemu) przełożyły się na zmniejszenie luki VAT w Polsce?
3. Czy harmonizacja systemu VAT sprzyja rozwojowi handlu wewnątrzunijnego Polski? Czy eliminacja barier podatkowych w ramach UE koreluje ze wzrostem eksportu Polski na rynki unijne?

W celu udzielenia odpowiedzi na postawione powyżej pytania, zostały sformułowane trzy hipotezy badawcze. Każda hipoteza dotyczy innego aspektu wpływu harmonizacji VAT i zostanie poddana weryfikacji na podstawie zgromadzonych danych empirycznych oraz literatury przedmiotu.

Hipoteza 1: *Harmonizacja systemu VAT sprzyja stabilnym i znaczącym dochodom budżetowym z tego podatku, a udział VAT w dochodach budżetu państwa w Polsce utrzymuje się na wysokim poziomie lub wzrasta w latach 2005–2024.*



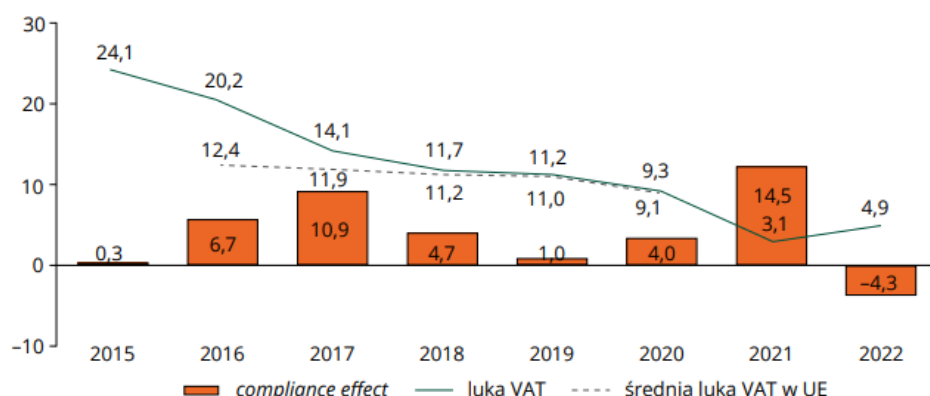
Wykres 9. Dochody z VAT w Polsce - poziom (w mld zł) i udział w dochodach budżetowych (2005–2023).

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS - <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/>.

VAT jest od lat największym źródłem dochodów budżetowych Polski, co jest także związane z szeroką bazą podatkową wynikającą z unijnych zasad VAT, czyli objęcia podatkiem

większości towarów i usług przy ograniczonej liczbie wyłączeń. W analizowanym okresie udział wpływów z VAT w centralnym budżecie wynosił średnio około 40–50% wszystkich dochodów podatkowych, co potwierdzają dane Ministerstwa Finansów i GUS. Według wstępnych danych za 2024 r. dochody z VAT przekroczyły 270 mld zł, co stanowi ponad 50% sumy dochodów z podatków państwa³²⁸. Taka wysoka i względnie stała rola VAT wskazuje, że harmonizacja nie ograniczyła możliwości fiskalnych państwa, a dzięki ujednoliceniu podstawy opodatkowania i reguł poboru w całej UE, Polska korzysta z wydajnego fiskalnie podatku, który rośnie wraz z gospodarką i konsumpcją. Literatura także podkreśla, że VAT jest podatkiem o wysokiej wydajności fiskalnej, jego konstrukcja będąca efektem harmonizacji unijnej sprawia, iż generuje on znaczne i stosunkowo stabilne wpływy³²⁹. Można zatem uznać, że hipoteza znajduje swoje potwierdzenie: polski budżet utrzymuje wysoki udział VAT w dochodach, a harmonizacja stworzyła warunki prawne, które chronią te dochody przed uszczupleniem.

Hipoteza 2: *Harmonizacja przepisów VAT w UE, która została wsparta krajowymi działaniami uszczelniającymi, przyczyniła się do znaczącego zmniejszenia luki VAT w Polsce.*



Wykres 10. Luka VAT (w %) oraz compliance effect (w mld zł) w Polsce w latach 2015-2022.

Źródło: na podstawie (MF, 2023, s. 22)³³⁰.

Luka VAT w Polsce uległa zmniejszeniu w ostatnich latach, co zbiega się w czasie z pogłębieniem harmonizacji oraz wdrożeniem krajowych reform poprawiających ścigalność.

³²⁸ BANK.pl, *Od początku roku większe wpływy z VAT*, <https://bank.pl/od-poczatku-roku-wieksze-wplywy-z-vat-r-r>, dostęp: 03.06.2025.

³²⁹ A. Kowal-Pawul, *Ekonomiczne uwarunkowania i konsekwencje cyfryzacji podatku od towarów i usług w Polsce*, rozprawa doktorska, Uniwersytet Rzeszowski, Kolegium Nauk Społecznych, Instytut Ekonomii i Finansów, Rzeszów 2023.

³³⁰ E. Małecka-Ziemińska, *Luka VAT i jej konsekwencje dla finansów publicznych – perspektywa UE i Polski*, w: J. Głuchowski (red.), *Podatek od towarów i usług – wybrane problemy*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 2023.

Jeszcze w połowie poprzedniej dekady Polska notowała jedną z najwyższych luk VAT w UE – w 2015 r. luka wynosiła ok. 24% potencjalnych wpływów. Był to okres tuż przed wdrożeniem kluczowych zmian uszczelniających (m.in. pakiet paliwowy, JPK) oraz przed intensyfikacją współpracy unijnej w zakresie zwalczania oszustw karuzelowych. Od 2016 r. nastąpiła jednak radykalna poprawa. Szacunki Ministerstwa Finansów i Komisji Europejskiej pokazują, że luka VAT spadła do ok. 14% w 2017 r.³³¹, a trend ten kontynuował się w kolejnych latach. Według najnowszego raportu KE, luka VAT w Polsce wyniosła już tylko 8,4% w 2022 r.³³², a więc obniżyła się o blisko 6 punktów procentowych względem 2018 r. i o ponad połowę względem stanu sprzed harmonizacyjnych reform. Tak znacząca redukcja luki oznacza odzyskanie dziesiątek miliardów złotych, które wcześniej wyciekały z systemu podatkowego. Przyczyny tego zjawiska są złożone, jednak wskazuje się na synergię działań krajowych i unijnych. Polska zaimplementowała szereg instrumentów zgodnych z unijnymi dyrektywami i rekomendacjami. Harmonizacja VAT na poziomie ograniczyła przestrzeń do nadużyć polegających na arbitrażu regulacyjnym między krajami. W rezultacie Polska odnotowała jeden z największych spadków luki VAT w całej UE³³³. Powyższe dowody empiryczne potwierdzają hipotezę. Ujednolicenie zasad i wspólne działania przeciw fraudom w ramach UE, wsparte krajowym uszczelnieniem systemu, znacznie zmniejszyły skalę niezapłaconego VAT w Polsce, zbliżając ją do średniej unijnej, czyli około 7% w 2022 r.³³⁴. Mimo iż nadal istnieje pewna luka do wypełnienia, to trend jest wyraźnie malejący.

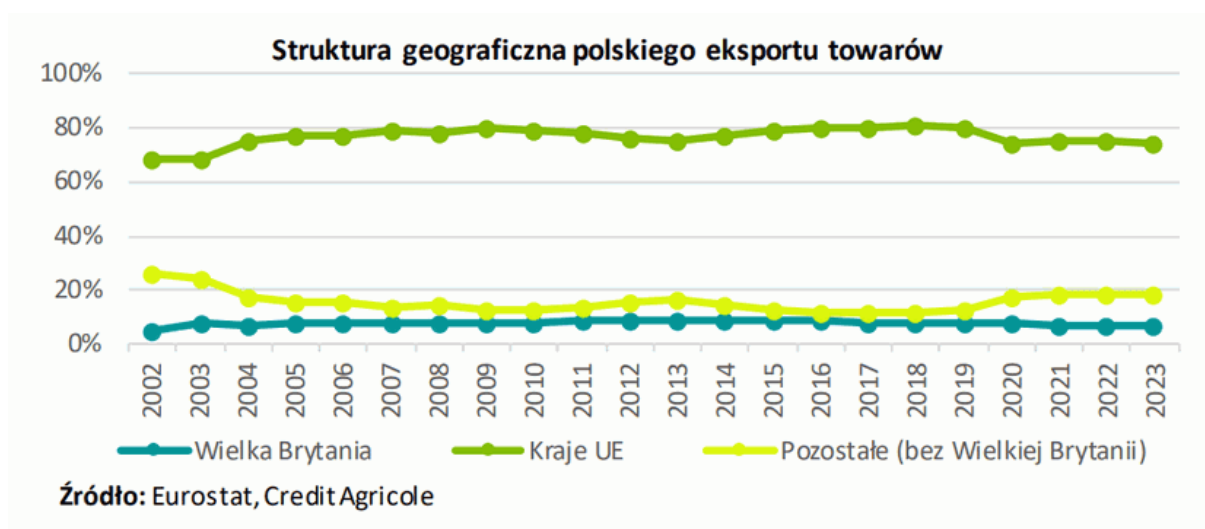
Hipoteza 3: *Wspólny system VAT w ramach jednolitego rynku sprzyja wzrostowi polskiego eksportu do krajów UE, a harmonizacja VAT ułatwia handel wewnątrzunijny.*

³³¹ Polski Instytut Ekonomiczny, *Reducing the VAT gap: lessons from Poland. Causes – Remedies – Outlook*, Warszawa, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport-LUKA-VAT-EN.pdf>, dostęp: 03.06.2025

³³² Komisja Europejska, *VAT Gap – Fight against VAT fraud*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp: 03.06.2025.

³³³ Polski Instytut Ekonomiczny, *Reducing the VAT gap...*, op. cit.

³³⁴ European Commission, *VAT Gap – Fight Against VAT Fraud*, op. cit.



Wykres 11. Struktura geograficzna polskiego eksportu towarów w latach 2002–2023 (udział procentowy według kierunków eksportu).

Źródło: Credit Agricole Bank Polska, *O tym, jak przez 20 lat obecności Polski w UE zmienił się nasz eksport*³³⁵.

Integracja Polski z jednolitym rynkiem UE, obejmująca również harmonizację VAT, usunęła wiele barier fiskalnych w handlu zagranicznym. W ramach wspólnego systemu VAT eksport jest co do zasady opodatkowany stawką 0% w kraju wysyłki, zaś podatek należny jest w kraju przeznaczenia według jego stawek³³⁶. Dzięki temu handel między Polską a innymi państwami UE odbywa się praktycznie bez obciążeń podatkowych na granicach, a przedsiębiorcy nie odczuwają różnic w systemach VAT poszczególnych krajów (podatek jest neutralny przy eksporcie/importie wewnątrz UE). Ta sytuacja przekłada się na intensywność wymiany handlowej z partnerami unijnymi. Dane statystyczne pokazują, że kraje UE są głównymi odbiorcami polskiego eksportu. Udział UE w eksporcie towarów z Polski od lat utrzymuje się na poziomie około 75–80%. Już w momencie akcesji w 2004 r. zdecydowana większość polskiego eksportu trafiała na rynek unijny, a do 2019 r. udział ten jeszcze nieznacznie wzrósł z około 77% do 80%³³⁷. Cztery piąte polskiego eksportu kierowane jest do państw wspólnego rynku. Tak wysoki udział nie byłby możliwy, gdyby istniały znaczące bariery podatkowe, tymczasem harmonizacja VAT te bariery zniósła. W ujęciu wartościowym polski eksport do UE dynamicznie wzrastał na przestrzeni ostatniej dekady, czemu sprzyjał szybki rozwój

³³⁵ Credit Agricole Bank Polska, *O tym, jak przez 20 lat obecności Polski w UE zmienił się nasz eksport*, bank.pl, 1 maja 2024, <https://bank.pl/ekonomisci-credit-agricole-bank-polska-o-tym-jak-przez-20-lat-obecnosci-polski-w-ue-zmienil-sie-nasz-eksport>, dostęp: 03.06.2025.

³³⁶ Gonet, *Harmonizacja podatku VAT w UE – co warto wiedzieć?*, <https://goni.to/harmonizacja-podatku-vat-w-ue/>, dostęp: 04.06.2025.

³³⁷ Główny Urząd Statystyczny, *Handel zagraniczny. Polska w świecie*, Warszawa 2023, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5466/6/14/1/handel_zagraniczny_polska_w_swiecie.pdf, dostęp: 04.06.2025.

gospodarczy Polski w warunkach swobodnego dostępu do rynków zbytu. Przykładowo, eksport towarów z Polski ogółem wzrósł z równowartości 120 mld EUR w 2010 r. do ponad 300 mld EUR w 2022 r.³³⁸. Należy podkreślić, że oczywiście na wielkość handlu wpływają głównie czynniki makroekonomiczne (popyt zagraniczny, kursy walut, konkurencyjność produktów), jednak ujednolicone ramy VAT stanowiły istotny czynnik ułatwiający ten wzrost³³⁹. Brak konieczności rozliczania VAT na granicach wewnętrznych UE obniżył koszty administracyjne dla eksporterów i zlikwidował problemy z podwójnym opodatkowaniem czy opóźnionymi zwrotami podatku³⁴⁰. Zatem hipoteza, zakładająca pozytywny wpływ harmonizacji VAT na handel wewnątrzunijny, znajduje odzwierciedlenie w danych: Polska znacząco zwiększyła eksport do UE, a wspólny system VAT stanowi jeden z filarów umożliwiających tak swobodny przepływ towarów.

Wszystkie postawione hipotezy zostały zweryfikowane w oparciu o dane i analizę przeprowadzoną w pracy. Harmonizacja podatku VAT w Polsce okazała się procesem korzystnym z punktu widzenia dochodów budżetowych, ograniczenia nadużyć, ułatwień w handlu oraz efektywności administracji. Jednocześnie nie zaobserwowano negatywnych efektów ubocznych dla gospodarki. Polski system VAT funkcjonuje stabilnie w ramach unijnych reguł. Należy jednak zauważyć, że proces harmonizacji nie jest zakończony, ponieważ trwają prace nad docelowym systemem VAT w UE, a mianowicie opodatkowaniem w kraju przeznaczenia, a to w przyszłości może jeszcze bardziej zmienić otoczenie prawne. Niemniej dotychczasowe badania własne dowodzą, iż kierunek harmonizacji obrany przez Unię Europejską przyniósł w przypadku Polski pozytywne rezultaty, potwierdzając tym samym zasadność przyjętych założeń integracji podatkowej.

4.4. Wnioski i rekomendacje w zakresie harmonizacji podatku VAT

Analiza wyników własnych badań potwierdza, że podatek od towarów i usług zachowuje stabilną i znaczącą rolę w finansach publicznych Polski. Wpływy z VAT systematycznie rosły, a w 2024 r. osiągnęły ok. 287,7 mld zł. Stanowiło to ponad 45% dochodów podatkowych budżetu państwa. Dla porównania, jeszcze w 2022 r. wpływy te

³³⁸ rp.pl, *Rekordowy rok w polskim eksporcie. Po raz pierwszy to więcej niż 300 mld euro*, 4 stycznia 2024, <https://pro.rp.pl/nowe-rynki/art38038021-rekordowy-rok-w-polskim-eksporcie-po-raz-pierwszy-to-wiecej-niz-300-mld-euro>, dostęp: 04.06.2025.

³³⁹ J. Sarnowski, P. Selera, *Reducing the VAT gap between 2016 and 2022: Lessons from Poland. Causes – Measures – Future Perspectives*, Publishing House of The Angelus Silesius University of Applied Sciences, Wałbrzych 2025.

³⁴⁰ L. Oręziak, *The Evolution of the Process of the Harmonization of Value Added Tax (VAT) Within the European Union*, „Studia Europejskie – Studies in European Affairs” 2020, t. 24, nr 4, s. 93–108.

wynosiły 244,3 mld zł³⁴¹. Tak wysoki i rosnący udział VAT w dochodach publicznych podkreśla, że podatek ten pozostaje filarem finansów narodowych. Równocześnie przeprowadzone badania wskazują, że dzięki stopniowej harmonizacji przepisów i podejmowanym reformom nastąpiła istotna poprawa ściągальności VAT. Zgodnie z danymi Komisji Europejskiej luka w ściągальności podatku w całej UE zmniejszyła się z 11,2% w 2018 r. do 7,0% w 2022 r. Odpowiada to około 89,3 mld euro niewpłaconych danin. W Polsce luka spadła z 14,2% w 2018 r. do 8,4% w 2022 r. (około 4,37 mld euro)³⁴².

Pozytywne skutki harmonizacji VAT widoczne są również w handlu zagranicznym. Z uwagi na unifikację zasad rozliczeń oraz usprawnienie kontroli poprawia się wymiana handlowa wewnątrz UE oraz poza nią, przede wszystkim poprzez zlikwidowanie barier podatkowych. Wprowadzone mechanizmy - odwrotne obciążenie, a także OSS ułatwiają przedsiębiorcom dokonywanie transgranicznych sprzedaży, jest to istotny czynnik w rozwoju eksportu. Co więcej, około ¼ luki VAT wynika bezpośrednio z oszustw związanych z handlem wewnątrzwspólnotowym. Wnioski z badań, a także raporty na temat polskiego eksportu wskazują na kolejny wyraźny efekt harmonizacji VAT i e-usług czy uproszczeń dla handlu online: intensyfikację handlu wewnątrzuńijnego oraz napędzenie polskiego eksportu³⁴³.

Istotnym wnioskiem płynącym z analiz jest brak negatywnego wpływu harmonizacji VAT na konkurencyjność gospodarki. Standaryzacja przepisów eliminuje niekorzystne dysproporcje między państwami, zapobiegając „dumpingowi podatkowemu” i tworzy równe warunki rynkowe. W badaniach stwierdzono, że zakres implementowanych przepisów unijnych dotyczących zwrotów VAT (np. rozszerzenie katalogu czynności uprawniających do zwrotu) jest neutralny z punktu widzenia polskich przedsiębiorstw³⁴⁴. Oznacza to, że ujednolicenie reguł podatkowych nie obciążało rodzimych firm dodatkowymi kosztami ani nie zaszkodziło ich konkurencyjności na rynku wewnętrznym. Wręcz przeciwnie, jednolite standardy podatkowe chronią polskich podatników przed chaotycznymi zmianami i niepewnością, jakie mogłyby wynikać z niespójnych przepisów. Zauważono także, że zachowanie twardych unijnych wymogów przy jednoczesnym ograniczeniu zbędnych wyjątków nie osłabia pozycji

³⁴¹ Ministerstwo Finansów. (2025). *Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w 2024 r.* <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-w-2024-r>.

³⁴² CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekologicznych. (2024). *Luka VAT w Europie – Edycja 2024*. <https://case-research.eu/pl/publications/luka-vat-w-europie-edycja-2024>.

³⁴³ J. Sarnowski, P. Selera, 2023.

³⁴⁴ P. Szymczyk, W. Szymański, *Harmonizacja podatku od towarów i usług w Polsce w świetle oceny skutków regulacji (OSR)*.

konkurencyjnej gospodarki, lecz przyczynia się do stabilnych warunków rozwoju przedsiębiorczości³⁴⁵.

Wyniki badań wskazują na wzrost skuteczności poboru VAT, co jest efektem wdrażania cyfrowych narzędzi rozliczeniowych oraz systemów weryfikacji danych, które ułatwiają administracji skarbowej monitorowanie transakcji. Pakiet ViDA, przyjęty przez Komisję Europejską w marcu 2025 roku, wprowadza obowiązek stosowania e-faktur i raportowania danych w czasie rzeczywistym. Według szacunków KE może to przynieść państwom UE nawet 18 mld euro rocznie, z czego znaczna część wynika ze zwalczania nadużyć podatkowych. Dodatkowo cyfryzacja rozliczeń pozwala na zmniejszenie kosztów administracyjnych, a to może przynieść przedsiębiorstwom oszczędności rzędu 4,1 mld euro rocznie. Analiza wskazuje, że narzędzia te przyczyniają się do zmniejszenia luki podatkowej oraz poprawy terminowości wpłat. Obserwacje te są zgodne z podejściem OECD i innych instytucji międzynarodowych, które wskazują automatyzację i wymianę danych jako skuteczne metody wzmacniania systemu podatkowego³⁴⁶.

Z dokonanych analiz oraz najnowszych raportów wynika potrzeba dalszego rozwoju zharmonizowanego i nowoczesnego systemu VAT. Rekomenduje się pilne wdrożenie unijnego pakietu ViDA w Polsce, czyli dostosowanie krajowych przepisów do wymogów e-fakturowania i raportowania online. Zaawansowane rozwiązania cyfrowe (real-time reporting) umożliwią szybszą detekcję prób oszustw i sprawniejsze ściąganie należnego VAT. Należy także kontynuować proces cyfryzacji rozliczeń także na gruncie lokalnym rozszerzając zakres działania KSeF na kolejne kategorie podatników.

Uzasadnione jest wprowadzenie dalszych uproszczeń dla MŚP. Należy utrzymać lub podnieść progi rejestracji VAT oraz uprościć formalności sprawozdawcze na wzór OSS czy IOSS, tak by mali przedsiębiorcy mogli łatwiej rozliczać transakcje transgraniczne. Komisja zwraca uwagę, że proponowane reformy wspomogą rozwój firm, w tym MŚP, dlatego warto zapewnić im m.in. uproszczone kalkulacje podatku i ulgowe terminy płatności. Należy akcentować stabilność fiskalną: rezygnację z częstych zmian stawek i struktur podatkowych, bo to tworzy przewidywalne warunki prowadzenia działalności. W utrzymaniu stabilności

³⁴⁵ Ibidem.

³⁴⁶ Economisti Associati et al., *VAT in the Digital Age – Final Report Volume 1: Digital Reporting Requirements*, Publications Office of the European Union, 2022, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/VAT%20in%20the%20Digital%20Age_Final%20Report%20Volume%201.pdf.

systemu ważne jest zachowanie dotychczasowych zakresów preferencji i obniżonych stawek tam, gdzie uzasadniają to przesłanki społeczno-gospodarcze³⁴⁷.

Łącząc badania własne z aktualnymi analizami i raportami, można stwierdzić, że harmonizacja systemu VAT pomimo początkowych wyzwań wdrożeniowych przynosi korzyści: stabilizuje dochody budżetowe, ogranicza uszczerbki fiskalne oraz wspiera handel wewnątrzunijny bez uszczerbku dla konkurencyjności gospodarki. W związku z tym rekomendowane jest kontynuowanie procesu harmonizacji poprzez wprowadzenie zaawansowanych rozwiązań cyfrowych, uproszczenia dla małych podatników oraz utrzymanie stabilnych i przewidywalnych regulacji podatkowych. Działania zgodne z zaleceniami Komisji Europejskiej i OECD pozwolą dodatkowo zacieśnić bezpieczeństwo systemu VAT i zoptymalizować wpływy budżetowe w perspektywie długoterminowej.

³⁴⁷ Komisja Europejska. (2022). *Proposal for a Council Directive amending Directive 2006/112/EC as regards VAT rules for the digital age*. COM(2022) 701 final.

4.5. Propozycje reform i dalszej harmonizacji VAT

W Polsce kluczowe znaczenie dla poprawy efektywności systemu VAT ma dalsza cyfryzacja procedur oraz uproszczenia obciążeń dla podatników, a szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw³⁴⁸. Ważnym elementem krajowych reform jest wdrażanie powszechnego e-fakturowania poprzez Krajowy System e-Faktur. Obowiązkowe stosowanie e-faktur zostało odroczone do 1 lutego 2026 r. i w początkowej fazie odbywa się dobrowolnie³⁴⁹. Resort finansów wskazuje, że dzięki e-fakturom podatnicy będą otrzymywać zwrot VAT o 1/3 szybciej, a ich dokumenty pozostaną w bezpiecznej bazie danych MF. Przejście na strukturę elektroniczną (XML) pozwoli także zautomatyzować przesyłanie danych, m.in. wyeliminuje konieczność składania Jednolitego Pliku Kontrolnego dla Faktur (JPK_FA), gdyż organy podatkowe uzyskają dostęp do dokumentów bezpośrednio z bazy KSeF. Wprowadzenie KSeF ułatwi również wykrywanie prób wyłudzeń podatku. Ministerstwo Finansów podkreśla, że dzięki e-fakturom zostanie przyspieszone wykrywanie oszustw i dalsze zmniejszenie luki VAT³⁵⁰. Równolegle rozwija się elektroniczna pozostałych rozliczeń. Od 2018 r. podatnicy przekazują dane JPK_VAT, skracając tym samym czas kontroli i obniżając koszty jej prowadzenia³⁵¹. W obszarze administracyjnym rośnie również znaczenie rejestracji online podatnika, formularze e-deklaracji, np. e-register VAT. Dzięki temu formalności przeprowadza się szybciej i ogranicza konieczność odwiedzania urzędu.

Kolejnym kierunkiem krajowych reform jest uproszczenie obowiązków dla MŚP. Polska transponuje tzw. procedurę SME (dyrektywa 2020/285)³⁵², która od 1 stycznia 2025 r. umożliwi małym przedsiębiorcom korzystanie ze zwolnienia podmiotowego z VAT niezależnie od kraju ich siedziby. Przedsiębiorcy z rocznym obrotem nieprzekraczającym określonego progu nie muszą rejestrować się dla VAT-u w każdym państwie członkowskim, w którym dokonują sprzedaży. W związku z powyższym polskie firmy o obrocie poniżej 100 tys. EUR rocznie będą miały możliwość zastosowania również przy transakcjach zagranicznych

³⁴⁸ M. Rydzewska, I. Majchrzak, *Cyfryzacja podatków – korzyści i wyzwania dla małych przedsiębiorstw i księgowych*, Szczecin: Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

³⁴⁹ Ministerstwo Finansów. *Informacje o Krajowym Systemie e-Faktur (KSeF)*. Krajowy System e-Faktur. <https://ksef.podatki.gov.pl/informacje-o-ksef/>, dostęp 06.06.2025.

³⁵⁰ Ministerstwo Finansów. *E-faktura przyjęta przez Radę Ministrów*. <https://www.gov.pl/web/finanse/e-faktura-przyjeta-przez-rade-ministrow>

³⁵¹ EY. *Przetwarzanie i analiza Big Data przez organy KAS*. https://www.ey.com/pl_pl/insights/tax/postepowania-podatkowe-i-postepowania-sadowe/przetwarzanie-i-analiza-big-data-przez-organy-kas, dostęp 06.06.2025.

³⁵² Dyrektywa Rady (UE) 2020/285 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w odniesieniu do procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw oraz rozporządzenie (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do współpracy administracyjnej i wymiany informacji do celów monitorowania i prawidłowego stosowania procedury szczególnej dla małych przedsiębiorstw, Dz. Urz. UE L 62 z 2.3.2020, s. 13–23.

krajowego zwolnienia z VAT. Procedura SME nie wymaga dopiero formalnego założenia wniosku do UE, lecz jedynie wspomnianego zawiadomienia o zamiarze polskiego organu podatkowego.³⁵³ Przyjęte zmiany mają znacznie zmniejszyć administracyjny ciężar międzynarodowej działalności MŚP.

Istotnym elementem reform podatkowych jest też poprawa spójności interpretacyjnej przepisów VAT. Niejednolita wykładnia prawa podatkowego zwiększa niepewność prawną i generuje spory z Urzędem Skarbowym. Polska administracja mogłaby rozszerzyć stosowanie wiążących interpretacji ogólnych lub ogłaszać jednolite wytyczne, aby eliminować rozbieżności w praktyce stosowania przepisów. Przykładowo Komisja Europejska opracowuje noty wyjaśniające dla wymiaru VAT, a w Polsce warto wzmocnić dialog z przedsiębiorcami i wykorzystywać instrumenty wskazywane w dokumencie OECD „Tax Administration 3.0” jako kluczowe dla zapewnienia pewności prawa i wsparcia podatników³⁵⁴.

Równocześnie polskie organy intensyfikują wykorzystanie narzędzi analitycznych i sztucznej inteligencji w kontroli VAT. Resort finansów inwestuje w centralną analitykę danych KAS, w tym w Big Data i uczenie maszynowe. Już dziś funkcjonuje „Silnik Analiz”, wprowadzony w 2019 r., który wykorzystując dane z JPK_VAT automatycznie wykrywa rozbieżności w deklaracjach VAT i przekazuje podejrzanym transakcje do dalszej weryfikacji. W I połowie 2021 r. dzięki temu narzędziu zidentyfikowano nieprawidłowości warte ok. 173 mln zł. Ponadto Polska uruchomiła unikatowy w UE system STIR, który analizuje dane w czasie rzeczywistym przepływy finansowe na kontach bankowych i powiązane dane JPK-VAT, a to prawie natychmiastowo wykrywa schematy oszustw karuzelowych³⁵⁵. Natomiast wykorzystywanie modeli uczenia maszynowego przy analizie ryzyka przynosi już dzisiaj efekty. KAS oficjalnie deklaruje, że ML jest wykorzystywane do wykrywania wyłudzeń VAT i planuje się dalsze rozszerzanie tych rozwiązań³⁵⁶. Takie innowacyjne podejście wzmacnia szczelność polskiego systemu podatkowego i stanowi przykład dobrej praktyki rekomendowanej przez OECD³⁵⁷.

³⁵³ Grant Thornton, *Nowe uproszczenia w VAT dla sektora MŚP*, <https://grantthornton.pl/publikacja/nowe-uproszczenia-w-vat-dla-sektora-msp>, dostęp 06.06.2025.

³⁵⁴ OECD (2020). *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*. Forum on Tax Administration, OECD Publishing, Paris.

³⁵⁵ EY, op. cit

³⁵⁶ P. Matysiak, <https://paulinamatysiak.pl/2025/04/10/ponad-42-miliony-zlotych-na-sztuczna-inteligencje-w-polskiej-skarbowce>, dostęp: 06.06.2025.

³⁵⁷ OECD (2022). *Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Fraud in the Digital Age*.

Na szczeblu unijnym kluczowym krokiem jest wdrożenie pakietu VAT in the Digital Age zaproponowanego przez Komisję Europejską. Pakiet ViDA został przyjęty 11 marca 2025 r. i będzie wdrażany etapami aż do 2035 r. (wejście w życie od 2027 r. stopniowo aż do końca 2034 r.). Nowe regulacje przewidują obowiązkowe e-fakturowanie i cyfrowe raportowanie w czasie rzeczywistym³⁵⁸. Komisja szacuje, że dzięki e-fakturom i bieżącemu raportowaniu państwa członkowskie uzyskają nawet 11 mld euro rocznie więcej z tytułu ograniczenia fraudu VAT, a przedsiębiorcy zaoszczędzą ok. 4,1 mld euro kosztów administracyjnych na przestrzeni dziesięciu lat. Wdrażanie ViDA oznacza też harmonizację systemów krajowych. Do 2035 r. wszystkie państwa UE, które stosują krajowe cyfrowe raportowanie transakcji, dostosują je do wspólnych standardów³⁵⁹. Dzięki temu polski KSeF i systemy e-fakturowania innych krajów stopniowo zintegrują się w jednolity system.

W ramach ViDA przewidziane jest również znaczące rozszerzenie jednolitego mechanizmu OSS/IOSS. Propozycje unijne dopuszczają objęcie nowymi kategoriami podatników One-Stop Shop, czyli umożliwienie większej liczbie firm realizacji obowiązków VAT przez portal w jednym kraju UE³⁶⁰.

Kolejny istotny kierunek to automatyzacja transgranicznego raportowania. ViDA przewiduje wprowadzenie obowiązku elektronicznego raportowania transakcji B2B w czasie rzeczywistym na poziomie unijnym. Od 1 lipca 2030 r. ma obowiązywać wspólne ramy dla raportów VAT w handlu wewnątrzwspólnotowym, a do 2035 r. wszystkie systemy cyfrowe krajowe zostaną scalone z unijną platformą³⁶¹. Dzięki temu organy podatkowe uzyskają natychmiastowy dostęp do danych o transakcjach między firmami w różnych krajach UE.

Wszystko wskazuje na to, że dalsze reformy i harmonizacja systemu VAT w Polsce i Unii Europejskiej są niezbędne dla zwiększenia efektywności poboru podatku oraz ograniczenia jego nadużyć. Komisja Europejska szacuje, że dzięki zaproponowanym rozwiązaniom w pakiecie ViDA państwa członkowskie mogą odzyskać dziesiątki miliardów euro, a same kraje UE mogłyby wzbogacić się o dodatkowe 10-18 mld euro rocznie z tytułu

³⁵⁸ Komisja Europejska, *Przyjęcie pakietu VAT w erze cyfrowej*, 11.03.2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/adoption-vat-digital-age-package-2025-03-11_en, dostęp: 05.06.2025.

³⁵⁹ Komisja Europejska, *VAT in the Digital Age (ViDA)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en, dostęp: 05.06.2025.

³⁶⁰ Komisja Europejska, *Propozycja dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących podatku VAT w erze cyfrowej*, COM(2022) 701 wersja ostateczna, Bruksela, 8.12.2022 r.

³⁶¹ Crido, *ViDA to nie tylko platformy*, 2024, <https://crido.pl/blog-taxes/vida-to-nie-tylko-platformy>, dostęp: 05.06.2025

zwiększonego ściągania VAT³⁶². Badania wykazują, że nowoczesne narzędzia cyfrowe i analityczne znacząco obniżają koszty prowadzenia biznesu, ponieważ na przykład koszty compliance dla MŚP sięgają dziś nawet 30% zapłaconego podatku³⁶³. Przykłady z Polski pokazują, że inwestycje w informatyzację, a więc w e-faktury, JPK, STIR i sztuczną inteligencję, w tym ML do wykrywania oszustw istotnie zwiększają szczelność VAT. Dlatego kontynuowanie krajowych reform i dalsza cyfryzacja, uproszczenia podatkowe dla MŚP, i klarowne ujednolicanie interpretacji przepisów oraz aktywne wdrażanie europejskich inicjatyw jest kluczowe dla budowy sprawniejszego, bardziej bezpiecznego systemu VAT, wspierającego uczciwych przedsiębiorców i zapewniającego sprawiedliwy podział obciążeń podatkowych.

³⁶² Komisja Europejska, *VAT in the Digital Age (VIDA)*, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en, dostęp: 06.06.2025,

³⁶³ OECD, *Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration*, op. cit.

Zakończenie

W tej pracy dokonano analizy procesu harmonizacji podatku od towarów i usług w Unii Europejskiej oraz jego wielopłaszczyznowych konsekwencji dla Polski. Podjęte rozważania obejmowały zarówno aspekty prawne, jak i ekonomiczno-fiskalne. Pozwoliło to na pełne zrealizowanie celu badawczego, czyli zbadania, w jakim stopniu dostosowanie polskiego systemu VAT do wymogów unijnych przełożyło się na korzyści dla krajowego porządku prawnego, finansów publicznych oraz gospodarki. Przeprowadzone badania pozwoliły znaleźć odpowiedzi na pytania badawcze i zweryfikować sformułowane hipotezy badawcze. Analiza potwierdziła, że z punktu widzenia Polski proces harmonizacji VAT przyniósł głębokie przeobrażenia, które przełożyły się na usprawnienie ładu prawnego, stabilizację finansów publicznych oraz stymulację rozwoju gospodarczego..

Po pierwsze, zjednoczenie zasad opodatkowania w ramach wspólnego rynku przyniosło istotne umocnienie ładu prawnego. Polska, implementując dyrektywy unijne w zakresie VAT, ujednoliciła swoje przepisy z europejskim *acquis communautaire*, zapewniając sobie większą stabilność i przewidywalność systemu podatkowego. Ograniczenie rozbieżności regulacyjnych wyeliminowało wiele potencjalnych sprzeczności i luk prawnych, chroniąc podatników przed niejasnościami interpretacyjnymi i arbitralnością. Tym samym harmonizacja wniosła klarowność i przejrzystość w obszarze podatków pośrednich, wzmacniając zaufanie uczestników rynku do instytucji fiskalnych oraz rządów prawa.

Po drugie, efekty harmonizacji widoczne są w sferze fiskalnej państwa. Dostosowanie polskiego VAT do modelu obowiązującego w całej Unii usprawniło mechanizmy poboru podatku i zwiększyło efektywność administracji skarbowej. Wspólne rozwiązania, takie jak system wymiany informacji pomiędzy administracjami podatkowymi państw członkowskich czy jednolite zasady rozliczeń transakcji transgranicznych, przyczyniły się do uszczelnienia systemu i stabilizacji dochodów budżetowych z tytułu VAT. Choć każdy kraj zachowuje pewną swobodę w kształtowaniu stawek i ulg, ogólne ramy unijne zapobiegły szkodliwej konkurencji podatkowej i zapewniły równowagę, w której Polska mogła czerpać korzyści z rosnącej wymiany handlowej bez obaw o erozję bazy podatkowej.

Po trzecie, co szczególnie ważne, harmonizacja VAT przełożyła się na wymierne korzyści gospodarcze. Integracja systemów podatkowych zniósła wiele barier w handlu wewnątrzunijnym. Polscy przedsiębiorcy zyskali swobodniejszy dostęp do rynków europejskich, nie napotykając dawnych utrudnień wynikających z odmiennych regulacji czy

podwójnego opodatkowania. Ujednolicone procedury, zaczynając od rozliczeń wewnątrzwspólnotowych po wspólne reguły fakturowania i deklarowania podatku obniżyły koszty administracyjne prowadzenia działalności gospodarczej na skalę międzynarodową. Konkurencyjność polskich firm wzrosła w środowisku, gdzie obowiązują przejrzyste, jednakowe reguły gry dla wszystkich uczestników rynku. Konsumenci również korzystają pośrednio na tej integracji, gdyż jednolite ramy VAT sprzyjają sprawniejszej cyrkulacji towarów i usług oraz stabilności cen w całej Unii.

Rozważając znaczenie harmonizacji VAT w szerszym kontekście integracji europejskiej, należy podkreślić, że jednolity system tego podatku stał się jednym z filarów budowania wspólnego rynku. Doświadczenia Polski dobitnie pokazują, iż wspólne unijne ramy podatkowe potrafią umacniać jedność gospodarczo-polityczną bez uszczerbku dla narodowej podmiotowości – przeciwnie, umożliwiają państwu członkowskiemu pełniejsze wykorzystanie własnego potencjału poprzez udział w większej strukturze gospodarczej. Harmonizacja podatku VAT stanowi zatem symbol skutecznej syntezy interesów narodowych i ponadnarodowych. Wspólne regulacje podatkowe okazały się czynnikiem scalającym różnorodne gospodarki Europy, zapewniającym uczciwą konkurencję i wzajemne zaufanie między partnerami handlowymi. Nie można przy tym pominąć roli, jaką harmonizacja odgrywa w umacnianiu czterech swobód traktatowych - swobodnego przepływu towarów, usług, kapitału i osób - tworząc dla nich stabilne ramy finansowe pozbawione ukrytych barier fiskalnych.

Perspektywa przyszłości systemu VAT w Unii Europejskiej również rysuje się w świetle dotychczasowych osiągnięć harmonizacyjnych. Ujednolicony podatek od towarów i usług nie jest bynajmniej projektem zamkniętym, a wręcz przeciwnie, podlega dalszemu doskonaleniu w odpowiedzi na wyzwania XXI wieku. Dynamiczny rozwój gospodarki cyfrowej, globalizacja obrotu gospodarczego czy konieczność skuteczniejszego przeciwdziałania oszustwom podatkowym wymuszają kontynuację współpracy i pogłębiania integracji w obszarze VAT. Już dziś podejmowane są w ramach Unii działania zmierzające do dalszej modernizacji i koordynacji tego podatku – od reform uszczelniających system i rozszerzania wymiany informacji, przez wprowadzanie uproszczonych procedur, po dyskusje nad docelowym kształtem europejskiego systemu VAT. Polska, będąc aktywnym uczestnikiem tych inicjatyw, nie tylko korzysta z wdrażanych usprawnień, ale także współtworzy przyszły ład podatkowy Unii. Dzięki temu kraj umacnia swoją pozycję w europejskiej wspólnotcie, demonstrując

zarazem, że potrafi skutecznie łączyć suwerenność fiskalną z solidarnością i odpowiedzialnością za wspólny rynek.

Nie ulega wątpliwości, iż harmonizacja podatku od towarów i usług okazała się dla Polski czymś więcej niż technicznym dostosowaniem prawnym - stała się impulsem rozwojowym i gwarantem stabilności w zmieniającym się otoczeniu międzynarodowym. Sukcesy osiągnięte na tym polu stanowią wyraźny dowód na to, że wspólne działania państw europejskich w sferze podatkowej przynoszą realne, odczuwalne efekty. To zobowiązuje zarówno Polskę, jak i całą Unię Europejską do utrzymania nieustającego zaangażowania w dalsze inicjatywy harmonizacyjne i ścisłą współpracę podatkową. Tylko poprzez konsekwentne pogłębianie integracji oraz wspólne stawianie czoła nowym wyzwaniom zapewnimy, że system VAT, a zatem fundament finansów publicznych i filar jednolitego rynku będzie nadal służyć kolejnym pokoleniom Europejczyków. Harmonizacja VAT już dowiodła swojej wartości, jednak jej przyszłość i pełen potencjał zależą od naszej wspólnej determinacji, by kontynuować obraną drogę ku większej jedności i wspólnemu dobrobytowi.

Bibliografia

Literatura

1. Adamczyk A., Kluzek M., Stopień realizacji zasady neutralności podatku VAT w państwach Unii Europejskiej – próba kwantyfikacji, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 358, s. 9–22.
2. Arak P., Michalski K., Piechula T., Samonuk J., Szlaga P., Krótka historia VAT w Polsce, Warszawa: Polski Instytut Ekonomiczny, 2019.
3. Bernal A., Przerzucalność podatku od towarów i usług na rynku książek, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, Rok LXXVI, zeszyt 4.
4. Beshi S., Peci B., The importance of value-added tax harmonization in the European Union single market, „Corporate & Business Strategy Review” 2023, t. 4, nr 1, s. 142–157.
5. Beshi S., Peci B., The Importance of Value-Added Tax Harmonization in the European Union Single Market, „Corporate & Business Strategy Review” 2023, t. 4, nr 1.
6. Bischoff A., Znaczenie podatku VAT jako źródła dochodów budżetowych w krajach OECD, „Zarządzanie Finansami i Rachunkowość” 2014, 2(3), s. 55–66, Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie.
7. Brodzka A., Biernacki K., Fighting the VAT Gap – The Polish Experience. W: Luty P., Versal N., Semerád P. (red.), Knowledge and Digitalisation Against Corruption and Fraud, Publishing House of Wrocław University of Economics and Business, 2024, s. 88–100.
8. Chrzęścińska, J., Metody uszczelniania podatku VAT w Polsce, Warszawa 2021.
9. Cornielje S., The Costly Stalemate of EU VAT Harmonization, „EC Tax Review” 2022, nr 2.
10. Czermińska M., Jednolity rynek wewnętrzny Unii Europejskiej w XXI wieku – wyzwania i kierunki zmian, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 269.
11. Dmoch W., Kołodziej B., Mioduszewski M., Mudrecki A. (red.), Harmonisation of VAT in the European Union: Present and Future, Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa 2022.
12. Dmowski A., Prawo do odliczenia VAT naliczonego oraz ograniczenie tego prawa – podsumowanie doświadczeń krajowych i międzynarodowych, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” 2023, nr 7.
13. Dzwonkowski H., Kulicki J. (red.), Dylematy reformy systemu podatkowego w Polsce, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2016.
14. Famulská T., Konstrukcja VAT a ucieczka od podatku – wybrane problemy, w: Babčák V., Románová A., Vojníková I. (red.), Daňové právo vs. daňové podvody a daňové úniky: nekonferenčný zborník vedeckých prác, I. diel, Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 143.
15. Famulská T., Preferencje w podatku od towarów i usług dla małych i średnich przedsiębiorstw w warunkach jednolitego rynku europejskiego, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H”, 2016.
16. Gajewski, D., Karwat, P., Olczyk, A., Werner, A., Wierzbicki, J., Reakcja polskiej polityki podatkowej na kryzys związany z pandemią na tle państw Grupy Wyszehradzkiej, Warszawa 2021.
17. Gajl N., Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich, Warszawa 1995, s. 34.
18. Gajl N., Teorie podatkowe w świecie, Warszawa 1992, s. 20–21.

19. Gomulowicz A., Małeck J., Podatki i prawo podatkowe, wyd. 6, Warszawa: LexisNexis, 2011, s. 116–117.
20. Goral K., Analiza. Wyzwania harmonizacji podatkowej w UE, Fundacja New Direction, 2017.
21. Grapperhaus F.H.M., Opowieści podatkowe Drugiego Millenium, Toruń 2000, s. 27.
22. Gros D., Alcidi C., Tax-Based Own Resources to Finance the EU Budget, „Intereconomics” 2019, nr 3.
23. Gut P., Oszustwa w transakcjach wewnątrzwspólnotowych w podatku VAT jako zagrożenie dla stabilności dochodów budżetowych państw członkowskich Unii Europejskiej, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 167.
24. in 't Veld J., The economic benefits of the EU Single Market in goods and services, „Journal of Policy Modeling” 2019.
25. Jarczok-Guzy M., Stawki podatku od towarów i usług w Polsce a realizacja optymalizacji podatkowej, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2017, nr 3(87), cz. 2, s. 77–85.
26. Kacperska E., Gomółka K., Kasprzak P., Łukasiewicz K., Wróblewski J., Gospodarka w dobie pandemii COVID-19. Wybrane zagadnienia.
27. Kaźmierczyk A., Podatek od towarów i usług, Warszawa: Difin, 2011, s. 141.
28. Kisielnicki J., Innowacyjność gospodarki polskiej na tle wybranych krajów Unii Europejskiej i świata, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 281.
29. Kołdys M., Przestępstwo oszustwa podatkowego w zakresie podatku od towarów i usług, rozprawa doktorska, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Prawa, Białystok 2022.
30. Komar A., Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej, Warszawa 1996, s. 64.
31. Konaszcuk W., Legislacyjne rozwiązania w zakresie przeciwdziałania cyberprzestępczości w prawie podatkowym, Warszawa 2018, seria: Prawo karne i kryminologia.
32. Kowal A., Lichota, W., Proces cyfryzacji podatku VAT w Polsce, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2020, t. CXV, s. 265–282.
33. Kowal-Pawul A., Ekonomiczne uwarunkowania i konsekwencje cyfryzacji podatku od towarów i usług w Polsce, rozprawa doktorska, Uniwersytet Rzeszowski, 2023.
34. Kowalska K., Podatek od wartości dodanej a zasady prawa wspólnotowego, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 135, 2010.
35. Krajewska A., Opodatkowanie konsumpcji, pracy i kapitału w krajach Unii Europejskiej, „Gospodarka Narodowa” 2(298)/2019.
36. Krzystofiak A., Strugliński D., Procedura celna 42 a oszustwa w zakresie VAT, 2023.
37. Kuczevska J., Stefaniak J., Ewolucja jednolitego rynku wewnętrznego Unii Europejskiej – realizacja i nowe wyzwania, „Przegląd Zachodni” 2021, nr 3, s. 161–176.
38. Kuraś Z., Harmonizacja systemów podatkowych państw członkowskich Unii Europejskiej, „Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość” 2009, nr 6.
39. Kuźnińska H., Rola podatków pośrednich w Polsce, Warszawa 2002, s. 12–15.
40. Lipniewicz R., Docelowy system VAT w Unii Europejskiej. Harmonizacja opodatkowania transakcji wewnątrzwspólnotowych, Oficyna, Warszawa 2010.
41. Łukaszczyk N., Ściągalność podatku VAT a warunki prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, „Studia Ekonomiczne. Gospodarka, Społeczeństwo, Środowisko” 2024, nr 1(13).

42. Majchrzycka-Guzowska A., *Finanse i prawo finansowe*, 11. wyd., Warszawa: Wolters Kluwer, 2019, s. 102.
43. Maj-Waśniowska, K., Wichowska, A. (red.), *Finanse państwa i finanse przedsiębiorstw wobec aktualnych wyzwań społeczno-gospodarczych*, Kraków: Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie, 2020.
44. Makowicz B., *Harmonizacja podatków pośrednich w Unii Europejskiej*, „*Studia Europejskie*” 2004, nr 2.
45. Małecka-Ziemińska, E., *Luka VAT i jej konsekwencje dla finansów publicznych – perspektywa UE i Polski*, w: Głuchowski, J. (red.), *Podatek od towarów i usług – wybrane problemy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2023.
46. Małuszyńska E., Mazur G., Idczak P. (red.), *Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości. Aspekty prawne, finansowe i handlowe*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2015.
47. Martín Jiménez A. J., *Towards Corporate Tax Harmonization in the European Community: An Institutional and Procedural Analysis*, Kluwer Law International, 1999.
48. Masca S.G., Pop A.I., *VAT Fraud in Europe – a Case Study*, SSRN, 17.06.2022.
49. Militz M., Dominik-Ogińska D., Bącal M., Siennicki T., *Zasady prawa unijnego w VAT*, Warszawa: LEX a Wolters Kluwer business, 2013, s. 21–22.
50. Modzelewski W., *VAT – krajowe odwrotne obciążenie. Bilans 7 lat*, Instytut Studiów Podatkowych, Warszawa.
51. Nalażek, D., Mularczyk, R., Berliński, R., *Krajowy System e-Faktur – kolejny uciążliwy obowiązek raportowy czy miłowy krok w kierunku cyfryzacji procesów zarządzania ryzykiem podatkowym?*, „*Przegląd Podatkowy*” 2023, nr 5, s. 36–47.
52. Namysłowski R., *Rewolucja informatyczna a VAT*. W: Mariański A., Strzelec D., Wilk M. (red.), *Współczesne wyzwania prawa podatkowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Włodzimierzowi Nykielowi*, t. 1, s. 415 i dalsze, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2024.
53. Opalka A., *Obciążenia fiskalne jako czynnik warunkujący konkurencyjność przedsiębiorstw polskich*, „*Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*” 2011, nr 172.
54. Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, wyd. 2 zmienione, Wydawnictwo Naukowe PWN, 2009.
55. Oręziak, L., *The Evolution of the Process of the Harmonization of Value Added Tax (VAT) Within the European Union*, „*Studia Europejskie – Studies in European Affairs*”, 2020, 24(4), s. 93–108.
56. Owsiak S., *Finanse publiczne*, wydanie drugie, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001, s. 160.
57. Owsiak S., *Finanse publiczne: teoria i praktyka*, wydanie drugie, uaktualnione, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2001, s. 412.
58. Ożóg I. (red.), *Przestępstwa karuzelowe i inne oszustwa w VAT*, Wolters Kluwer, Warszawa 2017.
59. Pach J., *Formy i skutki niepłacenia oraz wyłudzenia zwrotu podatku w Polsce na wybranych przykładach*, „*Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*”, 32(2), 2018, s. 160–172.
60. Pach J., *Dylematy systemu podatkowego w Polsce*, „*Prace Komisji Geografii Przemysłu Polskiego Towarzystwa Geograficznego*”, 2017.
61. Pastuszka Ł., Strugliński D., *Oszustwa związane z VAT. Ewolucja oszustw typu MTIC*. W: Głądoch A., Zalcew A. (red.), *Analiza przestępczości gospodarczej w Polsce*, Wydawnictwo SGH, Warszawa 2022.

62. Patora, K., Zbrodnie wystawiania pustych faktur w VAT, „Acta Universitatis Lodzensis. Folia Iuridica” 2019.
63. Pauch D., Transakcja karuzelowa jako forma oszustwa w podatku od wartości dodanej, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H” 2016, vol. L, nr 1.
64. Pęczek-Czerwińska J., Prewspółczynnik odliczenia VAT naliczonego, Warszawa: Wolters Kluwer, 2016.
65. Pokrop, D., Pałys, A. (2023), Krajowy System e-Faktur (KSeF) – kontekst prawny, wyzwania techniczne i konsekwencje praktyczne dla przedsiębiorców, „Ordynacja Podatkowa”.
66. Prokopowicz D., Kryzysy gospodarcze i finansowe w XXI wieku oraz zapobiegający im antykryzysowy interwencjonizm państwowy, w: Szymańska K., Jancewski R., Adam R. (red.), Problemy i wyzwania ekonomii i zarządzania w XXI wieku.
67. Purzyński J., Wpływ pandemii COVID-19 na dochody podatkowe budżetu państwa w latach 2019–2021, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2022, vol. 99, nr 4, s. 13–23.
68. Raducki, A., Efektywność działania Krajowej Administracji Skarbowej.
69. Rogowska-Rajda B., Podatek VAT a swoboda świadczenia usług w Unii Europejskiej, Ministerstwo Finansów.
70. Rogowska-Rajda B., Zasady odliczania podatku VAT przy nabyciu dóbr inwestycyjnych w świetle orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej a finanse przedsiębiorstw, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H” 2017, t. 51, nr 5.
71. Röller L.H., Bodo G., The EU Own Resources System – Reform Needs and Options, „Intereconomics” 2013, nr 5.
72. Ruśkowski E., Etel L., Stankiewicz J., Prawo podatkowe, Białystok 1994.
73. Rydzewska, M., Majchrzak, I., Cyfryzacja podatków – korzyści i wyzwania dla małych przedsiębiorstw i księgowych, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie, brw.
74. Sapała M., Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027 i plan na rzecz odbudowy Unii Europejskiej – uwarunkowania negocjacji, przełomowe decyzje i perspektywa zmian, „Studia BAS” 2021.
75. Sarnowski J., Selera P. (2025), Ograniczenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2022: Przyczyny – środki – dalsze perspektywy, Wydawnictwo Naukowe Akademii Nauk Stosowanych Angelusa Silesiusa.
76. Sarnowski J., Selera P., Ograniczenie luki VAT w Polsce w latach 2016–2022. Przyczyny – środki – dalsze perspektywy, Warszawa 2023.
77. Sarnowski J., Selera P., Oszustwa związane z VAT z udziałem platform cyfrowych, w: Oszustwa podatkowe w Unii Europejskiej.
78. Sarnowski J., Selera P., Reducing the VAT Gap: Lessons from Poland. Causes – Remedies – Outlook, Polish Economic Institute, Warszawa 2019.
79. Sarnowski, J., Selera, P., Reducing the VAT gap between 2016 and 2022: Lessons from Poland. Causes – Measures – Future Perspectives, Publishing House of The Angelus Silesius University of Applied Sciences, Wałbrzych 2025.
80. Sęk M., Ochrona przed podwójnym opodatkowaniem VAT w obrocie wewnątrzzunijnym, w: Mariański A., Strzelec D., Wilk M. (red.), Współczesne wyzwania prawa podatkowego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Włodzimierzowi Nykielowi, t. 1, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2024.
81. Skiers, A., Opodatkowanie towarów i usług w obliczu cyfryzacji gospodarki i społeczeństwa.

82. Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, 2007.
83. Szlęzak-Matusiewicz J., Odwrotne obciążenie VAT jako mechanizm przeciwdziałający oszustwom podatkowym, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76(1).
84. Szolno-Koguc J., Problemy harmonizacji podatkowej w krajach Unii Europejskiej, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H – Oeconomia” 2008, Vol. XLII, nr 18.
85. Szymanek, P., Krajowy System e-Faktur jako model centralnego rejestru faktur, Ogólnopolska Konferencja Naukowa.
86. Szymczyk P., Szymański W., Analiza i ocena regulacji uszczelniających w zakresie podatku od towarów i usług wdrożonych na przestrzeni ostatnich lat.
87. Szymczyk P., Szymański W., Budżetowe skutki harmonizacji podatku od towarów i usług na przykładzie Polski, 2022.
88. Szymczyk P., Szymański W., Harmonizacja podatku od towarów i usług w Polsce w świetle oceny skutków regulacji (OSR), 2022.
89. Tatała M., Polska na jednolitym rynku UE: korzyści, bariery, reformy, Fundacja Wolności Gospodarczej, Warszawa 2024.
90. Tax Group, Melbourne Law School, Crawford School of Public Policy, Reforming GST for a Global Digital Economy. Policy Brief 1/2021, The University of Melbourne & Australian National University, grudzień 2021.
91. Tomaszewski K., Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej – szansą i wyzwaniem dla obywateli.
92. Trzpięła, K., Czy podatki zmuszają księgowych do manipulacji? – wybrane aspekty dotyczące prac badawczo-rozwojowych, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski.
93. Varju M., The Right to VAT Deduction and the ECJ: Towards Neutral and Efficient Taxation in the Single Market?, „Case Law Note”.
94. Wolański A., Unia Europejska wobec wyzwań przyszłości: aspekty prawne, finansowe i handlowe.
95. Wolański R., *System podatkowy w Polsce*, 3. wydanie, Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2009.

Akty prawne, projekty ustaw i orzecznictwo

1. Dyrektywa Rady (UE) 2017/2455 z dnia 5 grudnia 2017 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE i dyrektywę 2009/132/WE w odniesieniu do niektórych obowiązków wynikających z podatku od wartości dodanej w przypadku świadczenia usług i sprzedaży towarów na odległość.
2. Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących handlu elektronicznego, Dz.U. UE L 310 z 2.12.2019, s. 1–5, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2019/1995/oj/eng> (dostęp: 11.05.2025 r.).
3. Dyrektywa Rady (UE) 2019/1995 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE.
4. Dyrektywa Rady (UE) 2020/285 z dnia 18 lutego 2020 r. zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej..., Dz. Urz. UE L 62 z 2.3.2020, s. 13–23.

5. Dyrektywa Rady (UE) 2022/542 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany dyrektyw 2006/112/WE i (UE) 2020/285 w zakresie stawek podatku od wartości dodanej, Dz.U.UE.L.2022.107.1.
6. Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (z późn. zm.), Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1–118.
7. Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006.
8. Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz.U. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1 ze zm.; Dyrektywa Rady (UE) 2018/1910 z dnia 4 grudnia 2018 r. oraz Dyrektywa Rady (UE) 2022/542 z dnia 5 kwietnia 2022 r.
9. Dyrektywa Rady 77/388/EWG z dnia 17 maja 1977 r. w sprawie harmonizacji przepisów państw członkowskich dotyczących podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: jednolita podstawa wymiaru podatku, Dz.U. L 145 z 13.6.1977, s. 1–40.
10. European Communities, The value-added tax in the European Community (Community Topics 36, revised edition of Topic 29), Brussels: European Communities, Press and Information, 1970, <https://aei.pitt.edu/34513/1/A682.pdf> (dostęp: 12.04.2025 r.).
11. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Opinia dotycząca wniosku zmieniającego dyrektywę 2006/112/WE w zakresie VAT i procedury szczególnej sprzedaży na odległość towarów importowanych, 2024.
12. Komisja Europejska, Propozycja dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących podatku VAT w erze cyfrowej, COM(2022) 701 wersja ostateczna, Bruksela, 8.12.2022 r.
13. Komisja Europejska, Wniosek dotyczący dyrektywy zmieniającej dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do wspólnego systemu podatku od wartości dodanej – system ostateczny, COM(2018) 20 final, Bruksela, 18.01.2018.
14. Komisja Europejska, Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej w zakresie okresu obowiązywania minimalnej stawki podstawowej, COM(2017) 783 final, Bruksela, 19.12.2017.
15. Rada Unii Europejskiej. 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, Dz.U. L 51 z 22.2.2019, s. 19–27, dostęp: 26.05.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32019D0310>.
16. Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) 2022/1504 z dnia 6 kwietnia 2022 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (UE) nr 904/2010 w odniesieniu do utworzenia centralnego elektronicznego systemu informacji o płatnościach (CESOP) w celu zwalczania oszustw związanych z VAT, Dz.U. UE L 235 z 12.09.2022, s. 19.
17. Rozporządzenie wykonawcze Rady (UE) 2019/2026 z dnia 21 listopada 2019 r. zmieniające rozporządzenie wykonawcze (UE) nr 282/2011.
18. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), art. 110–111, Dz.U. UE C 202 z 7.06.2016.
19. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1–388.

20. Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, art. 113, Dz.U. C 202 z 7.6.2016, s. 1.
21. TSUE, Wyrok z dnia 29 października 2009 r., C-414/07, Magoora sp. z o.o. przeciwko Dyrektorowi Izby Skarbowej w Krakowie, EUR-Lex, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX%3A62007CJ0414> (dostęp: 03.05.2025 r.).
22. UR-Lex, Common system of taxation applicable in the case of parent companies and subsidiaries of different European Union Member States, <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/common-system-of-taxation-applicable-in-the-case-of-parent-companies-and-subsidiaries-of-different-european-union-member-states.html> (dostęp: 12.04.2025 r.).
23. Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2024 r., poz. 361).
24. Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.
25. Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 885).
26. Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw.
27. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.).
28. Ustawa z dnia 9 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. 2019, poz. 1751.

Strony internetowe

1. Amavat, Harmonization of VAT in the EU – evolution, current challenges and impact on e-commerce businesses, <https://amavat.eu/harmonization-of-vat-in-the-eu-evolution-current-challenges-and-impact-on-e-commerce-businesses>, dostęp: 10.05.2025.
2. Business Insider Polska (2023, 25 sierpnia), Luka VAT w Polsce. Raport NIK ocenia ministrów finansów, <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/luka-vat-w-polsce-raport-nik-ocenia-ministrow-finansow/zjql153>
3. Business Insider Polska, Luka VAT w Polsce. NIK ocenia ministrów finansów, <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/luka-vat-w-polsce-raport-nik-ocenia-ministrow-finansow/zjql153>, dostęp: 25.05.2025.
4. Credit Agricole Bank Polska, O tym, jak przez 20 lat obecności Polski w UE zmienił się nasz eksport, bank.pl, 1 maja 2024, <https://bank.pl/ekonomisci-credit-agricole-bank-polska-o-tym-jak-przez-20-lat-obecnosci-polski-w-ue-zmienil-sie-nasz-eksport>, dostęp: 03.06.2025.
5. Crido, Pakiet VIDA oficjalnie przyjęty przez Radę UE – reforma VAT staje się faktem, 2024, <https://crido.pl/blog-taxes/pakiet-vida-oficjalnie-przyjety-przez-rade-ue-reforma-vat-staje-sie-faktem/> (dostęp: 03.05.2025 r.).
6. Crido, VIDA to nie tylko platformy, 2024, <https://crido.pl/blog-taxes/vida-to-nie-tylko-platformy>, dostęp: 05.06.2025.
7. CRN.pl, Wejdzie nowa struktura JPK_VAT, 15 listopada 2023, https://crn.pl/aktualnosci/wejdzie-nowa-struktura-jpk_vat, dostęp: 1.06.2025.
8. Demagog, Wpływy z podatku VAT rosną. Sprawdzamy!, 2024, <https://demagog.org.pl/wypowiedzi/wpływy-z-podatku-vat-rosna-sprawdzamy/> (dostęp: 27.05.2025 r.).

9. EUR-Lex, The European Union's common system of value added tax (VAT), <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/the-european-union-s-common-system-of-value-added-tax-vat.html> (dostęp: 19.04.2025 r.).
10. EUR-Lex, Wspólny system podatku od wartości dodanej (VAT), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:l26038>, dostęp: 14.05.2025.
11. European Commission, VAT Gap, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en (dostęp: 03.05.2025 r.).
12. European Commission, VAT gap, Taxation and Customs Union, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp: 30.05.2025.
13. European Parliamentary Research Service (EPRS), The EU Own Resources, 17.04.2014, <https://epthinktank.eu/2014/04/17/the-eu-own-resources>, dostęp: 21.05.2025.
14. Eurostat, Tax revenue statistics, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tax_revenue_statistics (dostęp: 25.05.2025 r.).
15. Exor Group, Historia podatku VAT, <https://exorgroup.pl/historia-podatku-vat/> (dostęp: 19.04.2025 r.).
16. EY, Przetwarzanie i analiza Big Data przez organy KAS, https://www.ey.com/pl_pl/insights/tax/postepowania-podatkowe-i-postepowania-sadowe/przetwarzanie-i-analiza-big-data-przez-organy-kas, dostęp: 06.06.2025.
17. Fakturowa rewolucja musi poczekać, „Puls Biznesu”, 9 stycznia 2024, <https://www.pb.pl/fakturowa-rewolucja-musi-poczekac-1203849>, dostęp: 02.06.2025.
18. Gazeta Prawna (2023), Luka VAT w Polsce w 2021 r. – dane Ministerstwa Finansów, <https://podatki.gazetaprawna.pl/vat/artykuly/8606710,luka-vat-w-polsce-2021-dane-ministerstwo-finansow.html>, dostęp: 25.05.2025.
19. Gazeta Prawna, Split payment obowiązkowy. Krajowa Izba Rozliczeniowa podała statystyki, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1449386,split-payment-obowiazkowy-krajowa-izba-rozliczeniowa-statystyki.html>, dostęp: 01.06.2025.
20. Główny Urząd Statystyczny, Sytuacja gospodarstw domowych w 2023 r. w świetle badania budżetów gospodarstw domowych, 2024, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2023-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,23.html> (dostęp: 27.05.2025 r.).
21. Gonet, Harmonizacja podatku VAT w UE – co warto wiedzieć?, <https://goni.to/harmonizacja-podatku-vat-w-ue/>, dostęp: 04.06.2025.
22. Grant Thornton, Nowe uproszczenia w VAT dla sektora MŚP, <https://grantthornton.pl/publikacja/nowe-uproszczenia-w-vat-dla-sektora-msp>, dostęp: 06.06.2025.
23. <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8479967,pakiet-e-commerce-przesylki-do-150-euro-vat-ioss.html>, dostęp: 01.06.2025.
24. <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/9503511,wprowadzenie-ksef-opoznione-z-powodu-obaw-paralizu-gospodarczego.html>, dostęp: 02.06.2025.
25. <https://pro.rp.pl/nowe-rynki/art38038021-rekordowy-rok-w-polskim-eksporcie-po-raz-pierwszy-to-wiecej-niz-300-mld-euro>, dostęp: 04.06.2025.
26. <https://www.biznes.gov.pl/pl/porta/00232> (dostęp: 10.01.2025 r.).
27. <https://www.biznes.gov.pl/pl/porta/00248> (dostęp: 06.01.2025 r.).

28. <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00249> (dostęp: 10.01.2025 r.).
29. https://www.ey.com/pl_pl/insights/tax/podatki-posrednie-vat-akcyza-clo/podatek-vat-w-polsce-co-warto-wiedziec-o-podatku-od-towarow-i-uslug (dostęp: 11.01.2025 r.).
30. <https://www.gofin.pl/17,2,7,246290,limity-dla-malego-podatnika-vat-w-2025-r.html> (dostęp: 11.01.2025 r.).
31. <https://www.mddp.pl/czy-pakiet-e-commerce-zalatal-dziury-vatowskie-w-handlu-elektronicznym>, dostęp: 02.06.2025.
32. <https://www.podatki.gov.pl/dzialalnosc-gospodarcza/podatnik-vat/> (dostęp: 04.01.2025 r.).
33. Jednolity rynek – działania UE, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_pl (dostęp: 12.04.2025 r.).
34. Komisja Europejska, Data on taxation trends, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/economic-analysis/data-taxation-trends_en (dostęp: 27.05.2025 r.).
35. Komisja Europejska, Eurofisc – VAT and Administrative Cooperation, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-and-administrative-cooperation/eurofisc_en, dostęp: 18.05.2025.
36. Komisja Europejska, Gdzie opodatkować – miejsce transakcji podlegających opodatkowaniu, Taxation and Customs Union, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-directive/where-tax-place-taxable-transactions_en (dostęp: 02.05.2025 r.).
37. Komisja Europejska, Member States made significant progress in VAT Compliance in 2022, but continued efforts are still needed, Taxation and Customs Union, 18 grudnia 2024, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/member-states-made-significant-progress-vat-compliance-2022-continued-efforts-are-still-needed-2024-12-18_en (dostęp: 03.05.2025 r.).
38. Komisja Europejska, Przyjęcie pakietu VAT w erze cyfrowej, 11.03.2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/adoption-vat-digital-age-package-2025-03-11_en, dostęp: 05.06.2025.
39. Komisja Europejska, Przyjęcie podatku VAT w pakiecie ery cyfrowej, 11.03.2025, https://taxation-customs.ec.europa.eu/news/adoption-vat-digital-age-package-2025-03-11_en (dostęp: 03.05.2025 r.).
40. Komisja Europejska, Rynek wewnętrzny – definicja, <https://eur-lex.europa.eu/PL/legal-content/glossary/internal-market.html> (dostęp: 12.04.2025 r.).
41. Komisja Europejska, Value Added Tax-based Own Resource, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_en, dostęp: 20.05.2025.
42. Komisja Europejska, VAT Carousel Fraud, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-carousel-fraud_en, dostęp: 17.05.2025.
43. Komisja Europejska, VAT Gap, https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/fight-against-vat-fraud/vat-gap_en, dostęp: 02.06.2025.
44. Komisja Europejska, VAT in the Digital Age (VIDA), https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en, dostęp: 06.06.2025.

45. Komisja Europejska, VAT jako zasób własny UE, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/revenue/own-resources/value-added-tax_pl (dostęp: 19.04.2025 r.).
46. Komisja Europejska, VAT One Stop Shop (OSS), https://vat-one-stop-shop.ec.europa.eu/index_en, dostęp: 18.05.2025.
47. Komisja Europejska, VAT w erze cyfrowej (ViDA), https://taxation-customs.ec.europa.eu/taxation/vat/vat-digital-age-vida_en (dostęp: 03.05.2025 r.).
48. Komisja Europejska, Zasoby własne oparte na podatku od wartości dodanej, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2014-2020/revenue/own-resources/value-added-tax_pl (dostęp: 03.05.2025 r.).
49. Luka VAT w Polsce. Raport NIK ocenia ministrów finansów, „Business Insider Polska”, 14 grudnia 2023, <https://businessinsider.com.pl/finanse/makroekonomia/luka-vat-w-polsce-raport-nik-ocenia-ministrow-finansow/zjql153>, dostęp: 02.06.2025.
50. Matysiak, P., Ponad 42 miliony złotych na sztuczną inteligencję w polskiej skarbowce, 10 kwietnia 2025, <https://paulinamatysiak.pl/2025/04/10/ponad-42-miliony-zlotych-na-sztuczna-inteligencje-w-polskiej-skarbowce>, dostęp: 06.06.2025.
51. Ministerstwo Finansów, E-faktura przyjęta przez Radę Ministrów, <https://www.gov.pl/web/finanse/e-faktura-przyjeta-przez-rade-ministrow>.
52. Ministerstwo Finansów, Informacje o Krajowym Systemie e-Faktur (KSeF), <https://ksef.podatki.gov.pl/informacje-o-ksef/>, dostęp: 06.06.2025.
53. Ministerstwo Finansów, Konsultacje dotyczące Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF), <https://ksef.podatki.gov.pl/konsultacje/>, dostęp: 02.06.2025.
54. Ministerstwo Finansów, Krajowy System e-Faktur – plan wdrożenia, 12.04.2025, <https://www.gov.pl/web/finanse/krajowy-system-e-faktur--plan-wdrozenia> (dostęp: 03.05.2025 r.).
55. Ministerstwo Finansów, Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w 2024 r., 2025, <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-w-2024-r> (dostęp: 27.05.2025 r.).
56. Ministerstwo Finansów, Szacunkowe wykonanie budżetu państwa w 2024 r., <https://www.gov.pl/web/finanse/szacunkowe-wykonanie-budzetu-panstwa-w-2024-r>.
57. Ministerstwo Finansów. (2023), Pakiet SLIM VAT 3 i ustawa uszczelniająca VAT w sektorze e-commerce przyjęte przez Sejm, <https://www.gov.pl/web/finanse/pakiet-slim-vat-3-i-ustawa-uszczelniajaca-vat-w-sektorze-e-commerce-przyjete-przez-sejm>.
58. Money.pl (2023), Wyższe wpływy z VAT to sukces rządu? Analitycy mają inne wyjaśnienie, <https://www.money.pl/podatki/wyzsze-wplywy-z-vat-to-sukces-rzadu-analitycy-maja-inne-wyjasnienie-6618398514920064a.html>, dostęp: 25.05.2025.
59. Od początku roku większe wpływy z VAT r/r, <https://bank.pl/od-poczatku-roku-wieksze-wplywy-z-vat-r-r/>, dostęp: 02.06.2025.
60. PISM, Usuwanie barier na jednolitym rynku UE: wyzwania i perspektywy, 20.10.2021, <https://www.pism.pl/publikacje/usuwanie-barier-na-jednolitym-rynku-ue-wyzwania-i-perspektywy>, dostęp: 14.05.2025.
61. Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości (PARP), System CESOP – uszczelnienie VAT poprzez raportowanie płatności transgranicznych, <https://www.parp.gov.pl/component/content/article/84744:system-cesop-uszczelnienie-vat-poprzez-raportowanie-platnosci-transgranicznych>, dostęp: 19.05.2025.

62. Polska Księgowość. Mechanizm podzielonej płatności w Polsce przedłużony do 2028 roku – co to oznacza dla podatników, 1 marca 2025, <https://polska-ksiegowosc.pl/2025/03/mechanizm-podzielonej-platnosci-w-polsce-przedluzony-do-2028-roku-co-to-oznacza-dla-podatnikow>.
63. Przedstawicielstwo Komisji Europejskiej w Polsce, Luka VAT wciąż za duża, 19.12.2024, https://poland.representation.ec.europa.eu/news/luka-vat-wciaz-za-duza-2024-12-19_pl, dostęp: 20.05.2025.
64. PwC Polska, Nowe zasady opodatkowania VAT sektora e-commerce, 2021, <https://www.pwc.pl/pl/artykuly/nowe-zasady-opodatkowania-vat-sektora-e-commerce.html> (dostęp: 03.05.2025 r.).
65. PwC, EU Commission released new VAT Gap study: Belgian gap for 2013 estimated at 10% (EUR 3.2 billion), 04.09.2015, <https://news.pwc.be/eu-commission-released-new-vat-gap-study-belgian-gap-2013-estimated-10-eur-3-2-billion>, dostęp: 17.05.2025.
66. Rada Unii Europejskiej, Financing the EU budget, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/financing-the-eu-budget>, dostęp: 20.05.2025.
67. Rada Unii Europejskiej, Podatek od wartości dodanej (VAT) w UE, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/vat/> (dostęp: 02.05.2025 r.).
68. System.pl, Mechanizm podzielonej płatności – proponowane zmiany od 2023 roku, <https://www.system.pl/mechanizm-podzielonej-platnosci-proponowane-zmiany-od-2023-roku>, dostęp: 1.06.2025.
69. Tax Foundation, Value-Added Tax (VAT) Rates in Europe, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/value-added-tax-vat-rates-europe/>, dostęp: 10.05.2025.
70. Tax Foundation, Value-Added Tax Rates in Europe, <https://taxfoundation.org/data/all/eu/value-added-tax-2022-vat-rates-in-europe> (dostęp: 25.05.2025 r.).
71. Tax Foundation, VAT Expansion and Labor Tax Cuts, <https://taxfoundation.org/data/all/global/vat-tax-expansion-and-labor-tax-cuts>, dostęp: 17.05.2025.
72. TaxSPOC, European Union: Poland Sets Strategic Priorities for Its EU Council Presidency, <https://www.taxspoc.com/articles/european-union-poland-sets-strategic-priorities-for-its-eu-council-presidency>, dostęp: 10.05.2025.
73. The KYB, Why VAT Number Verification is Crucial in Business Transactions, <https://thekyb.com/blog/why-vat-number-verification-is-crucial-in-business-transactions>, dostęp: 18.05.2025.
74. Unia Europejska, Rynek wewnętrzny, https://european-union.europa.eu/priorities-and-actions/actions-topic/single-market_pl (dostęp: 12.04.2025 r.).
75. VATCalc, EU Parliament VAT fraud briefing, <https://www.vatcalc.com/eu/eu-parliament-vat-fraud-briefing>, dostęp: 17.05.2025.
76. Vertex Inc., Mind the VAT Gap and Take a Closer Look, <https://www.vertexinc.com/resources/resource-library/mind-vat-gap-and-take-closer-look>, dostęp: 10.05.2025.
77. World Bank, Sealing the tax gap in Poland – a holistic approach to tax compliance, 10.05.2021, <https://blogs.worldbank.org/en/europeandcentralasia/sealing-tax-gap-poland-holistic-approach-tax-compliance>, dostęp: 10.05.2025.

78. Zawisza M., Większa harmonizacja podatków w Europie jest możliwa, Obserwator Finansowy, 17.11.2021, <https://www.obserwatorfinansowy.pl/bez-kategorii/rotator/wieksza-harmonizacja-podatkow-w-europie-jest-mozliwa>, dostęp: 10.05.2025.

Raporty

1. CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, Luka VAT w Europie – Edycja 2024, <https://case-research.eu/pl/publications/luka-vat-w-europie-edycja-2024>.
2. CASE – Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, VAT Gap in the EU: Report 2021, Warszawa 2021, s. 110, <https://case-research.eu/app/uploads/2021/12/vat-gap-in-the-eu-KPAK21001ENN.pdf> (dostęp: 25.05.2025 r.).
3. Economisti Associati et al., VAT in the Digital Age – Final Report Volume 1: Digital Reporting Requirements, Publications Office of the European Union, 2022, https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2022-12/VAT%20in%20the%20Digital%20Age_Final%20Report%20Volume%201.pdf.
4. European Commission, Fiscalis programme Annual Progress Report 2023, Commission Staff Working Document, SWD(2024) 119 final, Brussels, 22 April 2024.
5. European Commission, Reform of Rules on EU VAT Rates. Final Report, TAXUD/2015/DE/333, FWC No. TAXUD/2015/CC/131, PwC, IHS, CASE, IEB, Brussels 2018.
6. Europejski Trybunał Obrachunkowy, Przegląd punktowy w trybie pilnym: Zwrot podatku VAT w obszarze polityki spójności – nieoptymalny i podatny na błędy sposób wykorzystania środków unijnych, listopad 2018.
7. Europejski Trybunał Obrachunkowy. (2019). Handel elektroniczny – wiele problemów związanych z poborem podatku VAT i należności celnych czeka na rozwiązanie (Sprawozdanie specjalne nr 12/2019). Luksemburg.
8. Fundowicz J., Łapiński K., Wyżnikiewicz B., Szara strefa 2023, Instytut Prognoz i Analiz Gospodarczych, partner raportu: Fundacja Polska Bezgotówkowa, 2023.
9. Główny Urząd Statystyczny, Handel zagraniczny. Polska w świecie, Warszawa 2020.
10. Główny Urząd Statystyczny, Handel zagraniczny. Polska w świecie, Warszawa 2023, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5466/6/14/1/handel_zagraniczny_polska_w_swiecie.pdf, dostęp: 04.06.2025.
11. Główny Urząd Statystyczny, Obroty towarowe handlu zagranicznego ogółem i według krajów w styczniu – listopadzie 2023 r., Informacje sygnałne, 17.01.2024, https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5466/1/136/1/obroty_towarowe_handlu_zagranicznego_ogolem_i_wedlug_krajow_w_styczniu_-_listopadzie_2023_r.pdf, dostęp: 10.05.2025.
12. Komisja Europejska, 2022 Tax Compliance Costs for SMEs – DG GROW Report, grudzień 2022, dostęp: 10.05.2025.
13. Komisja Europejska, Questions and Answers: VAT Gap 2022 report, Bruksela, 8 grudnia 2022.
14. Komisja Europejska, Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States. 2020 Final Report, CASE, Economisti Associati, wrzesień 2020, https://taxation-customs.ec.europa.eu/vat-gap-eu-28-member-states-2020_en, dostęp: 17.05.2025.
15. Komisja Europejska, VAT Gap in the EU. 2024 Report, CASE, Oxford Economics, Economisti Associati, Synesthesia, Bruksela 2024.

16. Komisja Europejska, VAT Gap in the EU. Country Report 2024: Poland, opracowanie: CASE, Oxford Economics, Economisti Associati, Synesthesia, Bruksela 2024, https://ec.europa.eu/taxation_customs/vat-gap_en, dostęp: 10.05.2025.
17. Komisja Europejska, VAT Gap in the EU. Report 2022, CASE – Center for Social and Economic Research, Economisti Associati, grudzień 2022, https://taxation-customs.ec.europa.eu/vat-gap-eu-member-states-2022_en, dostęp: 17.05.2025.
18. Komisja Europejska, VAT in the Digital Age, COM(2022) 701 final, 8 grudnia 2022.
19. Krótka historia podatku VAT w Europie i Wielkiej Brytanii, ICAEW Insights, 18 września 2024, <https://www.icaew.com/insights/tax-news/2024/sep-2024/a-brief-history-of-vat-in-europe-and-the-uk> (dostęp: 19.04.2025 r.).
20. Ministerstwo Finansów, Objasnienia podatkowe z dnia 1 września 2021 r. w zakresie tzw. pakietu VAT e-commerce wprowadzonego ustawą z dnia 20 maja 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1163), 2021.
21. Ministerstwo Finansów, Sprawozdanie z wykonania ustawy budżetowej za lata 2018–2022.
22. OECD, Consumption Tax Trends 2022: VAT/GST and Excise, Core Design Features and Trends, Organisation for Economic Co-operation and Development, 2022.
23. OECD, Tax Administration 3.0: The Digital Transformation of Tax Administration, OECD Publishing, Paris, 2020.
24. OECD, Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Fraud in the Digital Age, 2022.
25. Parlament Europejski, Overview on the tax compliance costs faced by European enterprises – with a focus on SMEs, analiza na zlecenie Podkomisji FISC, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703359/IPOL_STU\(2022\)703359_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703359/IPOL_STU(2022)703359_EN.pdf), dostęp: 10.05.2025.
26. Polski Instytut Ekonomiczny, Reducing the VAT gap: lessons from Poland. Causes – Remedies – Outlook, Warszawa, luty 2019, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2021/12/Raport-LUKA-VAT-EN.pdf>, dostęp: 03.06.2025.
27. Poniatowski G., Bonch-Osmolovskiy M., Śmietanka A., Study and reports on the VAT gap in the EU-28 member States: 2020 final report, CASE Reports, No. 503, Center for Social and Economic Research (CASE), 2020.
28. Rada Ministrów, Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r. – Omówienie, Warszawa, 2023.

Spis rysunków

Rysunek 1. Klasyfikacja podatków w Polsce.....	7
Rysunek 2. Schemat zasad podatku VAT.	11
Rysunek 3. Standardowe stawki w Europie w %, w tym w krajach UE 2025. (stan na dzień 01.01.2025).....	60
Rysunek 4. Główne efekty harmonizacji VAT dla rynku wewnętrznego UE.	70

Spis wykresów

Wykres 1. Dochody z VAT w Polsce - poziom (w mld zł) i udział w dochodach budżetowych (2005–2023).	57
Wykres 2. Porównanie między krajami (prywatnych) kosztów przestrzegania przepisów VAT dla przedsiębiorstw w wartościach bezwzględnych.	64
Wykres 3. Eksport i saldo handlu zagranicznego towarami Polski z UE oraz z krajami trzecimi. ..	66
Wykres 4. Struktura eksportu towarów z Polski do UE w latach 2004–2023 (mld EUR).	67
Wykres 5. Luka VAT w Unii Europejskiej (2018–2022) – wartość i odsetek VTTL.	76
Wykres 6. Luka w przestrzeganiu przepisów VAT jako procent VTTL w państwach członkowskich UE-27 w 2022 roku.....	77
Wykres 7. Zasoby własne UE w 2025 r.	85
Wykres 8. Struktura i udział zasobów własnych w budżecie UE w latach 2008–2018.	86
Wykres 9. Dochody z VAT w Polsce - poziom (w mld zł) i udział w dochodach budżetowych (2005–2023).	106
Wykres 10. Luka VAT (w %) oraz compliance effect (w mld zł) w Polsce w latach 2015-2022....	107
Wykres 11. Struktura geograficzna polskiego eksportu towarów w latach 2002–2023 (udział procentowy według kierunków eksportu).....	109

Spis tabel

Tabela 1. Zestawienie elementów konstrukcyjnych podatku VAT według ustawy.	20
Tabela 2. Stawki podatku VAT w Polsce (stan prawny na 2025 r.).	23
Tabela 3. Sposób rozliczania podatku VAT w zależności od relacji między podatkiem należnym a naliczonym.	24
Tabela 4. Etapy naliczania podatku VAT.	25
Tabela 5. Najważniejsze dyrektywy harmonizacyjne VAT w UE.	36
Tabela 6. Luka zgodności VAT jako odsetek całkowitych zobowiązań VAT (VTTL) w krajach UE-27 w latach 2021 i 2022.	78
Tabela 7. Wpływy z procedury unijnej, nieunijnej (OSS) oraz importu (IOSS) (zł).	94