



RZECZPOSPOLITA POLSKA  
MINISTER FINANSÓW,  
FUNDUSZY I POLITYKI REGIONALNEJ

Warszawa, 1 października 2021 roku

Sprawa: Petycja dotycząca zwolnień w  
transporcie zbiorowym  
PET/VII/38/21

Znak sprawy: PT1.056.6.2021

Kontakt: Kancelaria MF  
tel. +48 22 694 55 55  
e-mail: [kancelaria@mf.gov.pl](mailto:kancelaria@mf.gov.pl)

Pani

Szanowna Pani,

Odpowiadając na Pani wystąpienie z 13 lipca 2020 r., zatytułowane „Petycja” (a właściwie: „PET/VII/38/21 - petycja”), w sprawie: możliwości wprowadzenia zmian w ustawie o rozwoju przewozów autobusowych i ustawy o podatku od towarów i usług „VAT”, Ministerstwo Finansów, w zakresie propozycji dotyczących zmian w zakresie opodatkowania VAT usług transportu zbiorowego, uprzejmie informuje.

W przedmiotowym wystąpieniu zaproponowano zmiany w art. 5 ustawy o rozwoju przewozów autobusowych. Propozycje sprowadzają się m.in. do postulatów:

- zwolnienia przedsiębiorców wykonujących usługę w ramach ustawy o rozwoju przewozów autobusowych z VAT z tytułu sprzedaży biletów co miałyby skutkować źródłem finansowania dodatkowych kursów w miejscowościach wykluczonych komunikacyjnie,
- zwolnienia z podatku VAT organizatorów transportu zbiorowego z tytułu zawarcia umowy na świadczenie realizacji publicznego transportu zbiorowego, zakupu zeroemisyjnego lub niskoemisyjnego taboru w celu wykonania organizacji transportu zbiorowego w ramach ustawy o rozwoju przewozów autobusowych w zbiegu z ustawą o publicznym transporcie zbiorowym.

Odnosząc się wprost do proponowanych zmian należy zauważyć, że postulowane zmiany dotyczą zasad opodatkowania podatkiem od towarów i usług, a zgodnie z art. 4 ustawy o VAT<sup>1</sup> ulgi i zwolnienia podatkowe udzielone na podstawie odrębnych ustaw nie mają zastosowania do podatku od towarów i usług.

Odnosząc się do samego postulatu wprowadzenia przedmiotowej preferencji należy zauważyć, że mając na względzie znaczenie sektora transportu dla całej gospodarki resort finansów popiera koncepcję obniżenia stawki podatku VAT dla usług transportu pasażerskiego (stawki 0% VAT jako najbardziej efektywnej<sup>2</sup>), jako jednego z elementów polityki państwa w zakresie rozwoju i zwiększenia dostępności tego rodzaju komunikacji.

W tym miejscu należy jednak wskazać, iż przepisy dotyczące podatku od wartości dodanej objęte są ścisłą harmonizacją w Unii Europejskiej. W odniesieniu do podatku od towarów i usług (w skrócie: „VAT”) oznacza to obowiązek zapewnienia zgodności krajowych przepisów ustawy o VAT z prawem UE, w tym przede wszystkim z dyrektywą VAT<sup>3</sup>, a także z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.

W konsekwencji Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, posiada bardzo ograniczoną możliwość kreowania własnych rozwiązań w tym przedmiocie, w tym polityki stawek VAT. Odstępstwa od zasad wynikających z dyrektywy VAT możliwe są jedynie na podstawie przyznanym państwom członkowskim UE derogacji.

Obecnie tylko niektóre państwa członkowskie mogą w szerszym zakresie wprowadzać preferencyjne stawki podatku VAT, niektóre bowiem z nich mają nadal możliwość stosowania odstępstw przyznawanych jeszcze w ubiegłym wieku (a więc przed rozszerzeniem UE w 2004 r.), inne zaś – tak jak Polska – takiej możliwości nie mają.

W kontekście wyrażonej w wystąpieniu propozycji zwolnienia z opodatkowania VAT usług transportu zbiorowego i nabycia zeroemisyjnego lub niskoemisyjnego taboru w celu wykonania organizacji transportu zbiorowego wskazać należy, że czynności świadczenia usług transportu i dostawy wymienionych pojazdów nie zostały wskazane wprost w dyrektywie VAT jako pozostające poza zakresem podatku VAT. Z przepisów dyrektywy VAT nie wynika również wprost możliwość objęcia takich czynności zwolnieniem od podatku (tytuł IX dyrektywy VAT – art. 131-166).

Należy wskazać, iż zgodnie z art. 98 ust. 1 dyrektywy 2006/112/WE państwa członkowskie mogą stosować jedną lub dwie stawki obniżone. Stawki obniżone określone są jako procent podstawy opodatkowania, który nie może być niższy niż 5% (art. 99 ust. 1). Swoboda państw członkowskich w analizowanym zakresie doznaje jednak zasadniczego ograniczenia z uwagi na treść przepisu art. 98 ust. 2 dyrektywy VAT, zgodnie z którym stawki obniżone mają zastosowanie wyłącznie do dostaw towarów i świadczenia usług, których kategorie są określone w załączniku III do dyrektywy. W poz. 5 tego załącznika wymieniony został przewóz osób oraz ich bagażu.

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2021 r. poz. 685, z późn. zm.) – dalej: „ustawa o VAT”.

<sup>2</sup> Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o VAT usługi lądowego transportu pasażerskiego objęte są stawką obniżoną (8%) – jest to rozwiązanie wpisujące się w ramy dyrektywy VAT.

<sup>3</sup> Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, z późn. zm.

Powyższy przepis został implementowany do krajowego systemu VAT – w myśl art. 41 ust. 2 w związku z art. 146aa ust. 1 pkt 2 i ust. 1a ustawy o VAT dla towarów i usług wymienionych w załączniku nr 3 do ustawy, innych niż klasyfikowane według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług w grupowaniu usługi związane z wyżywieniem (PKWiU 56), stawka podatku wynosi 8%, z zastrzeżeniem art. 114 ust. 1. W załączniku nr 3 do ustawy o VAT wymienione zostały m.in.:

- transport kolejowy pasażerski międzymiastowy (PKWiU 49.10) – poz. 38,
- transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski (PKWiU 49.31) – poz. 39,
- pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany (PKWiU 49.39) – poz. 41.

Zgodnie z powyższym sprzedaż biletów autobusowych i kolejowych już jest objęta preferencją podatkową.

Wspomnieć również należy, iż obecnie trwają prace na forum Unii Europejskiej nad reformą stawek VAT. W styczniu 2018 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła wniosek legislacyjny (projekt nowelizacji dyrektywy VAT) w sprawie reformy systemu stawek VAT<sup>4</sup>, który zakłada zwiększenie elastyczności państw członkowskich w zakresie stosowania obniżonych stawek VAT.

Polska od samego początku bierze aktywny udział w ww. pracach, konsekwentnie postulując konieczność ich zintensyfikowania, aby doprowadzić do możliwie szybkiego przyjęcia tej reformy przez Radę UE. Wprowadzone w ww. zakresie zmiany dyrektywy umożliwiłyby w istocie dostosowanie systemu VAT do specyfiki i potrzeb gospodarczych i społecznych naszego kraju, np. poprzez stosowanie preferencyjnych stawek VAT w obszarach uznanych za szczególnie ważne, jak np. transport pasażerski.

Podkreślić jednak trzeba, że do przyjęcia i wprowadzenia w życie wskazanej nowelizacji dyrektywy VAT niezbędna jest jednomyślna zgoda wszystkich państw członkowskich UE w Radzie UE. Procedura jednomyślności oraz wrażliwa materia jaką są stawki VAT sprawiają, że trudno przewidzieć kiedy ten projekt zmiany dyrektywy VAT zostanie przyjęty przez Radę UE.

Mając na uwadze powyższe obecnie nie jest możliwe wypełnienie propozycji zawartej w przedmiotowym wystąpieniu.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów,  
Funduszy i Polityki Regionalnej

Dyrektor  
Departamentu Podatku od Towarów i Usług  
w Ministerstwie Finansów

**Paweł Selera**

/podpisano kwalifikowanym  
podpisem elektronicznym/

---

<sup>4</sup> Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2006/112/WE w zakresie stawek podatku od wartości dodanej COM(2018)20.

