Minister
Finansów

Warszawa, 8 maja 2025 roku

Sprawa: Odpowiedź na oświadczenie senatora – procedura celna 42
Znak sprawy: PT2.054.1.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pani Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

W związku z przekazanym przy piśmie nr BPS/043-32-772/25 z dnia 11 kwietnia 2025 r. oświadczeniem w sprawie stosowania procedury celnej 42[1], złożonym przez senatora Pana Kazimierza Kleinę podczas 32. posiedzenia Senatu RP w dniu 9 kwietnia 2025 r., odnosząc się do zadanych w oświadczeniu pytań uprzejmie informuję:

1. ***Jakie są mechanizmy zabezpieczające pobór podatku VAT przy korzystaniu z tej procedury?***

Zgodnie z art. 143 ust. 1 lit. d dyrektywy VAT[2], zwalnia się od VAT import towarów, pod warunkiem dokonania ich późniejszej dostawy wewnątrzwspólnotowej, zgodnie z art. 138 ww. dyrektywy, tj. dostawy na terytorium innego państwa członkowskiego.
Kluczową zatem przesłanką do zastosowania zwolnienia od VAT w procedurze celnej 42 jest dostarczenie zaimportowanego towaru do odbiorcy w innym państwie członkowskim UE w ramach dostawy wewnątrzwspólnotowej.

Aby uniknąć wykorzystywania ww. zwolnienia do nadużyć i oszustw podatkowych oraz w celu prawidłowej realizacji tej procedury, w dyrektywie VAT określone zostały warunki, które muszą być spełnione, aby zwolnienie to mogło być

[1] Procedura celna 42 to procedura oznaczająca przywóz towarów z kraju trzeciego (spoza UE) do jednego z państw członkowskich UE, po czym następuje ich przewóz do innego kraju UE (wewnątrzwspólnotowa dostawa).
[2] Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. U. L z 2006 r. nr 347/1, z późn. zm.).

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

zastosowane (m.in. obowiązek podawania przez importera w zgłoszeniu celnym numeru identyfikacyjnego VAT nabywcy).

Przepisy dyrektywy VAT we wskazanym zakresie zostały zaimplementowane do polskiego porządku prawnego. Obecnie zwolnienie od podatku VAT importu towarów w ramach procedury 42 uregulowane jest w § 4 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 20 grudnia 2013 r. w sprawie zwolnień od podatku od towarów i usług oraz warunków stosowania tych zwolnień[3]. Przepis ten wskazuje również szczegółowe warunki zastosowania zwolnienia, m. in. obowiązek podania już w momencie importu określonych danych (np. odpowiednich numerów identyfikacyjnych importera i nabywcy towarów).
Dysponowanie przez organy celne tymi danymi już w momencie importu zapewnia możliwość kontrolowania przez odpowiednie służby dalszego etapu realizacji tej procedury, tj. dostawy wewnątrzwspólnotowej.

Zasady dotyczące stosowania procedury 42 ustanowione na podstawie powyższych regulacji, zarówno unijnych, jak i krajowych, zostały wprowadzone w systemie obsługującym zgłoszenia celne importowe (AIS/IMPORT, który w połowie 2025 r. zostanie zastąpiony systemem AIS/IMPORT PLUS).

W zgłoszeniu przywozowym składanym do systemu AIS/IMPORT zgłaszający musi podać numer identyfikacyjny VAT, odpowiednio: importera i nabywcy w innym państwie członkowskim oraz przedstawiciela podatkowego importera, jeżeli taki został ustanowiony. W momencie importu konieczne jest również przedstawienie dowodu wskazującego, że importowane towary przeznaczone są do transportu lub wysyłki z terytorium kraju (Polski) na terytorium innego państwa członkowskiego. Dowodem takim, co do zasady, jest każdy dokument zawierający informacje wskazujące, że importowane towary przeznaczone są do transportu lub wysyłki z terytorium kraju (Polski) na terytorium innego państwa członkowskiego. W przypadku, gdy importer ustanowił przedstawiciela podatkowego, w momencie importu konieczne jest także przedstawienie kopii umowy ustanawiającej przedstawiciela podatkowego, o którym mowa w art. 18d ust. 1 ustawy o VAT[4].

Importer albo przedstawiciel podatkowy ma obowiązek przedstawienia organowi celnemu rozliczenia podatku VAT (złożenia informacji podsumowującej organowi podatkowemu) w terminie 4 miesięcy od daty objęcia towaru omawianą procedurą. Podmiot, który nie przedstawi w terminie 4 miesięcy ww. rozliczenia VAT jest objęty 12-miesięcznym zakazem korzystania ze zwolnienia ze składania zabezpieczenia VAT dla zgłoszeń w procedurze celnej 42. Informacja o rozliczeniu podatku jest wprowadzana do systemu celnego AIS/VAT. Brak informacji o rozliczeniu podatku powoduje, że numer VAT tego podmiotu jest automatycznie, systemowo wprowadzany na listę „sankcyjną", każde kolejne zgłoszenie do procedury celnej 42 jest automatycznie weryfikowane również z uwzględnieniem listy „sankcyjnej" – w przypadku naruszenia warunków stosowania omawianej procedury podmiot ma obowiązek składania zabezpieczenia na poczet należności podatkowych.

[3] Dz. U. z 2023 r. poz. 955, z późn. zm.
[4] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2024 r. poz. 361, z późn. zm.).

Ponadto brak przedstawienia rozliczenia VAT dla konkretnego zgłoszenia w terminie 4 miesięcy od daty objęcia procedurą celną 42 prowadzi do wszczęcia postępowania i wydania decyzji określającej podatek VAT z tytułu importu.

Dodatkowo, w celu zapewnienia przestrzegania przepisów podatkowych w zakresie podatku VAT, w tym także w ramach procedury celnej 42, organy Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) podejmują działania obejmujące swoim zakresem m.in: działania analityczne, czynności sprawdzające, kontrole podatkowe, kontrole celno-skarbowe, postępowania przygotowawcze w sprawach karnych i karnych skarbowych, a także przeciwdziałanie wyłudzeniom skarbowym w ramach blokad STIR.

Instrumentem wspomagającym wykrywanie nieprawidłowości podatkowych VAT w procedurze celnej 42 jest współpraca międzynarodowa i wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi w ramach sieci wymiany informacji Eurofisc.
W ramach wymiany informacji do urzędów celno-skarbowych oraz do izb administracji skarbowej przekazywane są comiesięczne raporty z odpowiednimi danymi w celu analizy oraz podjęcia odpowiednich działań w przypadkach, w których stwierdzono nieprawidłowości.

2. ***Czy stosowanie tej procedury może wpływać na uszczuplenia w poborze podatku VAT i w dochodach budżetu państwa? Jeżeli tak, to w jakim stopniu? Jaka jest skala identyfikowanych nieprawidłowości?***

Istotą możliwości zastosowania zwolnienia od VAT w imporcie w procedurze celnej 42 jest dostarczenie zaimportowanego towaru do innego państwa członkowskiego w ramach dostawy wewnątrzwspólnotowej i zapłacenia VAT z tytułu transakcji wewnątrzwspólnotowej w państwie członkowskim nabycia. Przykładowo, po imporcie towarów w Polsce następuje wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów do innego państwa członkowskiego. Dostawa ta, w tym innym państwie członkowskim, stanowi wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów, które powinno być tam zadeklarowane i rozliczone przez nabywcę towarów.

Głównym celem wprowadzenia procedury celnej 42 było uproszczenie i zminimalizowanie formalności przy imporcie towarów, natomiast jej stosowanie cechuje się podwyższonym ryzykiem wystąpienia oszustw skarbowych, w tym oszustw opartych o mechanizm tzw. znikającego podatnika.

Analiza danych, w oparciu o informacje z systemów i baz krajowych, pokazuje, że procedura ta bywa wykorzystywana do nadużyć w podatku VAT. Sytuacja ta została również zauważona na poziomie Unii Europejskiej, stąd wprowadzone zostały rozwiązania, mające na celu minimalizację uszczupleń w tym obszarze. Jednym z takich rozwiązań jest system „Surveillance", pozwalający na dostęp do danych na poziomie międzynarodowym.

Od 2020 roku urzędnicy łącznikowi sieci wymiany informacji Eurofisc posiadają dostęp do bazy Surveillance 3 moduł VAT, w której znajdują się dane podmiotów stosujących m. in. uproszczoną procedurę celną 42.

Z punktu widzenia systemu obsługującego zgłoszenia celne AIS/IMPORT oraz systemu AIS/VAT związanego z rozliczeniem VAT dla procedury 42, wprowadzone zostały maksymalne zabezpieczenia dla potrzeb zgodnego z prawem przebiegu stosowania tej procedury pod kątem zabezpieczeń związanych z podatkiem VAT.
Na dzień 23 kwietnia 2025 r. na tzw. „liście sankcyjnej" podmiotów znajduje się 86 podmiotów, które nie przedstawiły organowi celnemu informacji podsumowującej w terminie 4 miesięcy od daty objęcia procedurą. Oznacza to, że te podmioty, o ile wystąpią jako importer albo przedstawiciel podatkowy na kolejnych zgłoszeniach celnych do procedury 42 w ciągu kolejnych 12 miesięcy, będą musiały złożyć zabezpieczenie na poczet kwoty podatku VAT. Podmiot automatycznie jest wykreślony z listy „sankcyjnej" po upływie 12 miesięcy od daty wpisu na tę listę.

W latach 2023-2024 dokonano 23 550 zgłoszeń celnych w procedurze celnej 42 w stosunku do 5 214 895 wszystkich zgłoszeń celnych importowych w tym okresie, co daje ok. 0,5% wszystkich zgłoszeń celnych importowych. Miesięcznie na prawie 190 tys. wszystkich zgłoszeń importowych dokonywanych jest tylko ok. 1 tys. zgłoszeń celnych w procedurze celnej 42.
Powyższe wskazuje, że procedura celna 42 nie jest tak często wykorzystywana przez przedsiębiorców w Polsce jak to zostało podniesione w oświadczeniu.

3. Jaki jest prowadzony nadzór na poprawnością stosowania procedury 42?

Przede wszystkim należy podkreślić, że podejmowane przez organy KAS czynności sprawdzające, kontrole podatkowe i kontrole celno-skarbowe ukierunkowane są na nieprawidłowości podatkowe, niezależnie od tego co jest ich źródłem.

Z punktu widzenia zadań organów celnych w momencie objęcia towarów procedurą celną 42 oraz systemu obsługującego zgłoszenia celne AIS/IMPORT oraz systemu AIS/VAT związanego z rozliczeniem VAT dla procedury celnej 42, wprowadzone zostały maksymalne zabezpieczenia dla potrzeb zgodnego z prawem przebiegu stosowania tej procedury pod kątem zabezpieczeń związanych z podatkiem VAT, co zostało szeroko przedstawione w pkt 1 odpowiedzi.

Natomiast nadzór nad prawidłowością realizacji wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów w ramach tej procedury do odbiorcy w innych państwie członkowskim prowadzony jest przy wykorzystywaniu szeregu narzędzi.

Zauważyć należy, że dane o transakcjach wewnątrzwspólnotowych dostaw są dostępne w formie uszczegółowionej w JPK_VAT. Zgodnie z §10 ust. 2 pkt 1 lit. a i b rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r. w sprawie szczegółowego zakresu danych zawartych w deklaracjach podatkowych i w ewidencji w zakresie podatku od towarów i usług[5] ewidencja zawiera następujące dane:

- numer, za pomocą którego nabywca, dostawca lub usługodawca jest zidentyfikowany na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej, zapisywany poprzez wyodrębnienie kodu kraju oraz kodu cyfrowo-literowego,

[5] Dz. U. poz.1988, ze zm.

- imię i nazwisko lub nazwę nabywcy, dostawcy lub usługodawcy, z zastrzeżeniem ust. 1 pkt 7 lit. b.

Ponadto JPK_VAT w części ewidencyjnej zawiera dodatkowe oznaczenia (§10 ust. 4 pkt 8 i 9 w/w rozporządzenia Ministra Finansów, Inwestycji i Rozwoju z dnia 15 października 2019 r.) dotyczące wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów następującej po imporcie tych towarów w ramach procedury celnej 42 (import) – oznaczenie „I_42".

Dane uzyskane za pomocą tych oznaczeń, umożliwiają organom sprawdzenie prawidłowości rozliczeń podatników pod kątem spełnienia warunków do skorzystania ze zwolnienia od podatku VAT z tytułu importu. Możliwe jest porównywanie danych ze zgłoszeń celnych z danymi zawartymi w JPK_VAT w odniesieniu do procedury 42.

Ponadto w Ministerstwie Finansów przygotowano dedykowane rozwiązanie informatyczne, którego celem jest cykliczne, comiesięczne generowanie raportu wspomagającego monitoring podmiotów dokonujących obrotu towarami z wykorzystaniem wskazanej procedury. Narzędzie to stanowiące uzupełnienie podstawowej analityki realizowanej w obszarze stosowania procedury celnej 42, i pozwala na przyspieszenie działań wobec podmiotów, w odniesieniu do których istnieją uzasadnione przesłanki, wskazujące na ryzyko potencjalnych nieprawidłowości.
Wskazane rozwiązanie zostało opracowane we własnym zakresie z wykorzystaniem oprogramowania dostępnego w Ministerstwie Finansów, co gwarantuje możliwość elastycznego rozwoju oraz dostosowywania do zmieniających się potrzeb informacyjnych, identyfikacji nowych schematów działań oraz otoczenia ekonomicznego i prawnego.

4. Jakie działania podejmuje rząd, aby system był szczelny i nie dochodziło do unikania płacenia podatku VAT?

Oprócz wskazanych już powyżej działań analitycznych, kontrolnych i sprawdzających, opartych również na funkcjonujących narzędziach informatycznych, obecnie procedowany jest projekt rozporządzenia Ministra Finansów zmieniającego rozporządzenie w sprawie towarów, których przewóz jest objęty systemem monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (nr w wykazie MF 947).

Wskutek zmiany ww. rozporządzenia systemem monitorowania przewozu i obrotu SENT zostaną objęte kolejne grupy towarów, tj. odzież i obuwie, którymi obrót wiąże się z ryzykiem unikania płacenia podatku VAT. Objęcie dodatkowych towarów tym systemem może również przyczynić się do ograniczenia ryzyka nieprawidłowości przy stosowaniu procedury celnej 42.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu