



Minister Rozwoju i Technologii

Znak pisma: DMP-II.054.4.2025
Warszawa, 13 maja 2025 r.

Pan Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Dotyczy: odpowiedzi na interpelację nr 9321 Pana Posła Marka Matuszewskiego w sprawie preferencyjnych cen dla polskich konsumentów i wsparcia polskiego handlu.

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z interpelacją nr 9321 Pana Posła Marka Matuszewskiego w sprawie preferencyjnych cen dla polskich konsumentów i wsparcia polskiego handlu, uprzejmie proszę o przyjęcie poniższego stanowiska, będącego efektem współpracy z Ministerstwem Finansów oraz Urzędem Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W przedmiotowej interpelacji Pan Poseł zwraca się z propozycją rozważenia możliwości wprowadzenia systemu preferencji cenowych dla polskich konsumentów. System ten mógłby polegać na tym, że polskie sklepy (zwłaszcza sieci handlowe o polskim kapitale) otrzymywałyby produkty po niższych cenach hurtowych, jeśli ich sprzedaż skierowana byłaby m.in. do osób posiadających rachunki bankowe w państwowych bankach polskich. Przedstawiając tę propozycję Pan Poseł zadał pytanie dotyczące możliwości opracowania mechanizmu zachęt (np. ulg podatkowych lub programów partnerskich), w którym preferencyjne warunki zakupu oferowane byłyby osobom posiadającym konta w polskich bankach państwowych.

Odnosząc się do powyższego w pierwszej kolejności podkreślić należy, że rolą podatków dochodowych jest realizacja funkcji fiskalnych państwa. Nie powinny one być wykorzystywane jako mechanizm wpływający bezpośrednio na konkurencyjność firm.

Zwracam uwagę, że Polska jako państwo członkowskie Unii Europejskiej (UE) zobowiązana jest przestrzegać traktatów unijnych. Jedną z podstawowych zasad jednolitego rynku unijnego jest gwarancja swobodnego przepływu towarów, usług, ludzi i kapitału na całym terytorium UE.

Przepisy podatkowe nie powinny więc zakłócać tych swobód i na przykład różnicować przedsiębiorców prowadzących działalność na terytorium Polski w zależności od tego, czy są polskimi rezydentami, ani od rezydencji konsumentów, czy też od tego, w jakim banku przedsiębiorca, czy konsument ma rachunek bankowy.

Dodatkowo należy zauważyć, że przepisy dotyczące podatku od wartości dodanej (VAT) w całości objęte są harmonizacją na poziomie prawa UE, a Polska jako członek UE

zobowiązana jest do przestrzegania *acquis communautaire*. Oznacza to obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie zgodności przepisów krajowych z przepisami prawa unijnego, w tym przede wszystkim z dyrektywą VAT (dyrektywa 112/2006/WE) oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) dotyczącym tego podatku.

Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, nie posiada zatem nieograniczonej swobody kreowania własnych rozwiązań w tym przedmiocie. Tym samym polskie przepisy dotyczące podatku od towarów i usług muszą być zgodne z unijnymi przepisami prawa, w tym w szczególności zasadami dotyczącymi podatku VAT.

Jedną z podstawowych zasad systemu VAT jest zasada powszechności opodatkowania tym podatkiem, która leży u podstaw dążenia do stworzenia wspólnego rynku charakteryzującego się swobodnym przepływem towarów, usług, osób i kapitału między państwami członkowskimi oraz równymi warunkami konkurencji. Jak stanowi pkt 4 Preambuły do 112 dyrektywy VAT: *„Realizacja celu zakładającego ustanowienie rynku wewnętrznego zakłada zastosowanie w państwach członkowskich ustawodawstw dotyczących podatków obrotowych, które nie zakłócają warunków konkurencji ani nie utrudniają swobodnego przepływu towarów i usług. Niezbędna jest zatem taka harmonizacja ustawodawstw dotyczących podatków obrotowych poprzez system podatku od wartości dodanej (VAT), która wyeliminuje, w miarę możliwości, czynniki, które mogą zakłócać warunki konkurencji zarówno na poziomie krajowym, jak i wspólnotowym”*.

Wyżej wymieniona zasada powszechności opodatkowania VAT przejawia się w tym, że generalnie wszystkie transakcje dotyczące obrotu towarami i usługami (na każdym etapie tego obrotu) są objęte podatkiem VAT, a wszelkie odstępstwa od tej zasady powinny być traktowane jako wyjątek od reguły oraz interpretowane w ścisły sposób.

Jednocześnie, w związku z konsumpcyjnym charakterem podatku VAT, jego ciężar ponoszą ostateczni konsumenci towarów i usług. Podatek VAT – zgodnie z kolejną z podstawowych zasad systemu VAT, tj. zasadą neutralności – nie powinien stanowić ciężaru dla podatników. Neutralność ta jest zapewniana poprzez prawo podatnika do pomniejszenia podatku VAT należnego o podatek VAT naliczony na poprzednim etapie obrotu gospodarczego.

W świetle powyższych zasad wprowadzenie rozwiązania w VAT w postaci proponowanych w interpelacji preferencji dla wybranej grupy podatników o określonym statusie, tj. podmiotów z polskim kapitałem, nie jest możliwe na gruncie przepisów unijnych. Regulacje 112 dyrektywy VAT, w drodze odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania, przewidują pewne preferencje dla określonych podmiotów, np. podmiotów prawa publicznego, organów władzy czy innych podmiotów wykonujących określone czynności w interesie publicznym. Postulat zawarty w interpelacji nie wypełnia przesłanek do zastosowania tych preferencji.

Niezależnie od powyższego wskazania wymaga, że polskie przepisy w zakresie podatku VAT przewidują stosowanie stawek obniżonych (preferencyjnych) VAT w wysokości: 8%, 5% oraz 0%.

System stawek obniżonych VAT w Polsce został skonstruowany w taki sposób, że obejmuje szeroki wachlarz towarów i usług, w tym przede wszystkim zaspokajających podstawowe potrzeby człowieka, a więc m.in.: produkty spożywcze (w tym produkty pierwszej potrzeby), książki i prasę, towary i usługi związane z ochroną zdrowia, określone artykuły dla dzieci,

usługi związane z rolnictwem, usługi transportowe, usługi gastronomiczne, usługi związane z zakwaterowaniem, usługi związane z kulturą, rekreacją i sportem, usługi użyteczności publicznej (np. dostawa wody, świadczenie usług związanych z oczyszczaniem ulic, zbieranie śmieci i przetwarzanie odpadów), usługi pogrzebowe i pokrewne oraz inne.

Dodać należy, że system stawek obniżonych VAT jest istotnym wsparciem dla gospodarstw domowych o skromnych zasobach finansowych, jak również samorządów, placówek ochrony zdrowia, edukacyjnych, pomocy społecznej itp., które z powodu braku możliwości odliczenia podatku są z punktu widzenia VAT traktowane jak ostateczni konsumenci, którzy ponoszą ostateczny ciężar tego podatku.

W kontekście pytania Pana Posła dotyczącego możliwości wprowadzenia rozwiązania polegającego na systemie preferencyjnych cen hurtowych dla polskich sieci handlowych, warto zwrócić uwagę, że mogłoby ono być uznane w rozumieniu prawa UE jako naruszające art. 107 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TFUE, z zastrzeżeniem innych postanowień przewidzianych w Traktatach, wszelka pomoc przyznawana przez państwo członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzykanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Na pojęcie pomocy państwa składa się kilka przesłanek, które muszą zostać spełnione łącznie: istnienie przedsiębiorstwa, możliwość przypisania danego środka państwu, finansowanie tego środka przy użyciu zasobów państwowych, przyznanie korzyści, selektywność środka oraz jego wpływ na konkurencję i wymianę handlową między państwami członkowskimi. Należy przy tym mieć na uwadze, że:

- przekazanie zasobów państwowych może przybierać wiele form, np. dotacji bezpośrednich, kredytów i pożyczek, gwarancji, objęcia udziałów w kapitale przedsiębiorstw i świadczeń w naturze. Również rezygnacja z przychodów, które w przeciwnym razie wpłynęłyby na rzecz państwa (np. w postaci ulg lub zwolnień podatkowych), stanowi przekazanie zasobów państwowych,

- pomoc państwa mogą stanowić korzyści przekazane bezpośrednio lub pośrednio z zasobów państwowych. Fakt, że środek przynoszący korzyść nie jest bezpośrednio finansowany przez państwo, lecz przez podmiot publiczny lub prywatny ustanowiony lub wyznaczony przez państwo do zarządzania pomocą, nie musi oznaczać, że środek nie jest finansowany przy użyciu zasobów państwowych,

- korzyść w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE oznacza każdą korzyść gospodarczą, której dane przedsiębiorstwo nie mogłoby uzyskać w normalnych warunkach rynkowych, tj. bez interwencji państwa,

- korzyść może być przyznana również przedsiębiorcom innym niż te, którym jest przekazywana bezpośrednio (tzw. korzyść pośrednia) – do przyznania korzyści pośredniej (na rzecz polskich banków państwowych) mogłoby dojść w sytuacji, gdy przyznanie ulgi podatkowej (lub innego wsparcia ze środków publicznych) wiązałoby się z udzielaniem preferencyjnych warunków zakupu jedynie osobom posiadającym konta w polskich bankach państwowych,

- korzyść ma charakter selektywny, jeżeli skierowana jest do pewnych kategorii przedsiębiorstw lub określonych sektorów gospodarki. W omawianym przypadku proponowane mechanizmy zachęt miałyby na celu wsparcie „polskich sklepów (zwłaszcza sieci handlowych o polskim kapitale)” oraz „rodzimego sektora finansowego” – mogłyby być uznane za selektywne,

- korzyść w postaci ulg podatkowych zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji, jeżeli może powodować poprawę pozycji konkurencyjnej beneficjenta w porównaniu z pozycją innych przedsiębiorstw, z którymi beneficjent takich ulg konkuruje. Ze względów praktycznych zasadniczo uznaje się istnienie zakłócenia konkurencji w rozumieniu art. 107 ust. 1 TFUE, jeżeli państwo przyznaje korzyść finansową przedsiębiorstwu w sektorze zliberalizowanym, gdzie istnieje lub mogłaby istnieć konkurencja. Zarówno handel, jak i sektor bankowy należą do sektorów zliberalizowanych i wysoce konkurencyjnych.

TFUE zakazuje więc selektywnego wspierania przez państwa członkowskie niektórych przedsiębiorców lub niektórych towarów przy użyciu zasobów państwowych, która zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji i wpływa na wymianę handlową. Wyjątki od tej zasady zostały określone w przepisach prawa UE. Do tych wyjątków art. 107 ust. 2 TFUE zalicza m.in. pomoc o charakterze socjalnym przyznawaną indywidualnym konsumentom, jednak pod warunkiem, że jest przyznawana bez dyskryminacji związanej z pochodzeniem produktów.

Biorąc powyższe pod uwagę, z punktu widzenia przepisów o pomocy publicznej (i nie przesądzając o zgodności takich mechanizmów z pozostałymi przepisami TFUE) mechanizmy zachęt na rzecz polskiego handlu lub sektora finansowego byłyby dozwolone, o ile nie wiązałyby się z bezpośrednim lub pośrednim wsparciem na rzecz tych sektorów ze środków publicznych (w jakiegokolwiek formie). W przeciwnym wypadku mogłyby one stanowić pomoc publiczną podlegającą obowiązkowi zgłoszenia do Komisji Europejskiej (KE) i uzyskania jej zgody przed wdrożeniem takiej pomocy. Art. 108 ust. 3 TFUE nakazuje bowiem zgłaszanie KE wszelkich planów pomocy, jak również zakazuje wprowadzania tej pomocy w życie przed wydaniem przez Komisję decyzji końcowej. Obowiązkowi zgłoszenia nie podlega jedynie pomoc de minimis¹. Ponadto zwolnione z obowiązku zgłoszenia są niektóre rodzaje pomocy uznane za zgodne z rynkiem wewnętrznym na podstawie rozporządzenia Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu.

Zwracam uwagę, że KE w ramach prac grup eksperckich zajmuje się problematyką otwierania rachunków bankowych przez konsumentów i przedsiębiorców w państwach członkowskich. Szczególne zainteresowanie tym tematem, z pewnością bezpośrednio przeniosłoby się na zainteresowanie propozycjami przewidującymi przyznanie dodatkowych uprawnień posiadaczom rachunków bankowych w Polsce.

W tym kontekście wskazać należy również ostatnią aktywność KE i innych instytucji UE dotyczącą zwalczania terytorialnych ograniczeń sprzedaży. Terytorialne ograniczenia sprzedaży (TSC), to forma bariery w przepływie towarów na rynku wewnętrznym, polegająca na nakładaniu na przedsiębiorców różnych form ograniczeń w zakresie obrotu towarami na danym rynku. TSC mogą przyjmować różne formy, w tym odmowy dostaw

¹ Np. rozporządzenie Komisji (UE) 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy de minimis (Dz. Urz. UE L Nr 295 z 15.12.2023 r., str. 2831).

w obawie o zbycie towarów na rynkach zagranicznych, ograniczanie wolumenu dostaw oraz warunkowanie udzielania rabatów na podstawie zakazu sprzedaży towarów w innych państwach członkowskich. TSC mogą być również wzmocnione przez działania o charakterze pomocniczym, takie jak różnicowanie produktów pod względem gramatury lub składu, oferowanie odmiennych asortymentów na różnych rynkach oraz różnicowanie produktów pod względem opakowania, co ma na celu utrudnienie zbywania ich na zagranicznych rynkach. W tym zakresie KE planuje zaproponowanie działań zmierzających do eliminacji tej bariery w planowanej do opublikowania 21 maja br. nowej Strategii Jednolitego Rynku.

Zaznaczam, że TSC są działaniami na styku przedsiębiorca-przedsiębiorca. Tym samym, jeśli takie działania pozostają w zakresie zainteresowania KE jako jednoznacznie negatywnie wpływające na rynek wewnętrzny, to jej działania z pewnością byłyby ukierunkowane na eliminację wprowadzonych przez państwo członkowskie praktyk zaproponowanych w interpelacji.

Z upoważnienia, z wyrazami szacunku

Michał Jaros

Sekretarz Stanu

/ kwalifikowany podpis elektroniczny /

Klauzula informacyjna dotycząca przetwarzania danych osobowych:

Zgodnie z art. 13 ust. 1 i 2 Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (Dz. U. L 119 z 4 maja 2016 r., z późn. zm.), zwanego dalej „RODO”, informuję, że:

1. Administratorem Pani/Pana danych osobowych jest Minister Rozwoju i Technologii z siedzibą w Warszawie, przy Placu Trzech Krzyży 3/5, 00-507 Warszawa, e-mail: kancelaria@mrit.gov.pl, tel. +48 222 500 123, adres skrytki na ePUAP: /MRPiT/SkrytkaESP, adres do doręczeń elektronicznych: AE:PL-68477-29007-EFSHR-25. Wykonującym obowiązki administratora jest dyrektor Departamentu Małych i Średnich Przedsiębiorstw.
2. Jeśli ma Pani/Pan pytania dotyczące przetwarzania Pani/Pana danych osobowych, a także przysługujących Pani/Panu praw, może się Pani/Pan kontaktować z Inspektorem Ochrony Danych w MRiT wysyłając informację na skrzynkę: iod@mrit.gov.pl.
3. Pani/Pana dane osobowe będą przetwarzane w oparciu o art. 6 ust. 1 lit. c) RODO tj. w celu wypełnienia obowiązku prawnego ciążącego na administratorze, na podstawie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2024 r. poz. 907), oraz w związku z § 162 uchwały Nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. - Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. z 2024 r. poz. 806) oraz art. 193 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. - Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (M. P. z 2022 r. poz. 990).
4. Pani/Pana dane osobowe przetwarzane będą w celu rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na interwencję poselską lub senatorską lub interpelację/zapytanie poselskie.
5. Odbiorcami Pani/Pana danych osobowych mogą być:
 - organy władzy publicznej oraz podmioty wykonujące zadania publiczne lub działające na zlecenie organów władzy publicznej, w zakresie i w celach, które wynikają z przepisów powszechnie obowiązującego prawa (np. na żądanie sądów, urzędów skarbowych, Prokuratury lub Policji);
 - inne podmioty, które na podstawie stosownych umów podpisanych z MRiT przetwarzają dane osobowe, dla których Administratorem jest Minister Rozwoju i Technologii (np. podmioty świadczące usługi prawne, dostawcy systemów informatycznych i usług IT oraz telekomunikacyjnych, operatorzy pocztowi i kurierzy).
6. Pani/Pana dane osobowe będą przechowywane przez okres niezbędny do realizacji celu ich przetwarzania tj. do chwili załatwienia sprawy, w której zostały one zebrane, a następnie – w przypadkach, w których wymagają tego przepisy ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz. U. z 2020 r. poz. 164 ze zm.) – przez czas określony w tych przepisach.
7. Pani/Pana dane osobowe nie będą podlegać zautomatyzowanemu podejmowaniu decyzji lub profilowaniu.
8. Pani/Pana dane osobowe nie będą przekazywane do państwa trzeciego ani do organizacji międzynarodowych.
9. Podanie danych jest dobrowolne, ale niezbędne do rozpatrzenia i udzielenia odpowiedzi na interpelację/zapytanie/interwencję.
10. W związku z przetwarzaniem Pani/Pana danych osobowych przysługują Pani/Panu następujące prawa:
 - prawo dostępu do swoich danych oraz otrzymania ich kopii zgodnie z art. 15 RODO;
 - prawo do sprostowania (poprawiania) swoich danych, jeśli są błędne lub nieaktualne, zgodnie z art. 16 RODO;
 - prawo do ograniczenia przetwarzania danych zgodnie z art. 18 RODO.
11. W przypadku powzięcia informacji o niezgodnym z prawem przetwarzaniu w Ministerstwie Rozwoju i Technologii Pani/Pana danych osobowych, przysługuje Pani/Panu prawo wniesienia skargi do organu nadzorczego właściwego w sprawach ochrony danych osobowych, tj. Prezesa Urzędu Ochrony Danych Osobowych, ul. Stawki 2, 00-193 Warszawa.