



Przemysł, dnia 17 września 2025 r.

**Naczelnik Podkarpackiego Urzędu
Celno-Skarbowego w Przemysłu
Podinspektor Krzysztof Niewęglowski**
ul. Sielecka 9
37-700 Przemysł

Wnoszący petycję reprezentant grupy:



- Prezes Zarządu
- Wiceprezes Zarządu

Dotyczy: zapewnienia równego i przyjaznego traktowania podróżnych w procedurze TAX FREE oraz ograniczenia uznaniowości decyzji

Petycja

Na podstawie art. 63 Konstytucji RP oraz ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz.U. z 2014 r., poz. 1195) składam w interesie publicznym niniejszą petycję, dotyczącą konieczności zapewnienia równego i przyjaznego traktowania podróżnych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej w zakresie potwierdzania wywozu towarów w systemie TAX FREE.

Uzasadnienie

1. Prawo podróżnych do zwrotu VAT

Zgodnie z art. 126-130 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r., poz. 775 ze zm., dalej: „**Ustawa o VAT**”) oraz odpowiednimi przepisami unijnymi, podróżni spoza UE mają prawo do zwrotu podatku VAT od towarów wywożonych w bagażu osobistym (tzw. procedura TAX FREE).

Ustawa o VAT wymaga od podróżnego, aby wywożone przez niego towary były wywożone poza terytorium UE w bagażu osobistym oraz w stanie nienaruszonym. Przepisy Ustawy o VAT ograniczają prawo do zwrotu tylko dla paliw silnikowych, a poza nimi nie przewidują innych przesłanek odnoszących się do rodzaju, charakteru, ilości lub wartości czy innych cech towarów, które mogłyby ograniczać możliwość zastosowania procedury TAX FREE. Innymi słowy, ani na gruncie przepisów krajowych, ani unijnych nie istnieją regulacje, które zaważyłyby katalog towarów lub sytuacji mogących korzystać z tej procedury. Co istotne, Ustawa o VAT nie ustanawia żadnego limitu maksymalnego wartości lub ilości towarów, które mogą zostać wywiezione w ramach procedury TAX FREE. Co prawda art. 147 Dyrektywy 2006/112/WI z dnia 28 listopada 2006 r. (Dz. U. UE. L. z 2006 r., poz. 347.1, dalej: „Dyrektywa VAT”) wprowadza fakultatywny minimalny próg wartościowy towarów w wysokości 175 euro, jednakże nie został on zaimplementowany do polskich przepisów prawa podatkowego. Jedyne obowiązujący próg wartościowy w wysokości 200 zł został określony w przepisach wykonawczych i dotyczy on wyłącznie minimalnej wartości zakupów, jaka musi zostać wykazana na dokumencie wystawionym przez sprzedawcę (tzw. dokument TAX FREE).

Co również istotne, Ustawa o VAT nie wprowadza również żadnych ograniczeń w zakresie częstotliwości wywozu towarów poza granicę UE przez podróżnego. Oznacza to, że prawo do zastosowania procedury TAX FREE nie jest w żaden sposób uzależnione od rodzaju (poza paliwami silnikowymi), wartości, ilości czy częstotliwości wywozu towarów.

2. Bagaż osobisty - definicja

Jedynym warunkiem odnoszącym się do towarów jest, aby były one przewożone w bagażu osobistym. Przepisy art. 126-130 Ustawy o VAT nie definiują pojęcia bagażu osobistego, natomiast definicja ta została uregulowana w art. 56 ust. 5 Ustawy o VAT w odniesieniu do importu towarów. Zgodnie z tym przepisem, przez bagaż osobisty, rozumie się **cały bagaż, który podróży jest w stanie przedstawić organom celnym**, wjeżdżając na terytorium kraju, jak również bagaż, który przedstawi on później organom celnym, pod warunkiem przedstawienia dowodu, że bagaż ten był zarejestrowany jako bagaż towarzyszący w momencie wyruszenia w podróż przez przedsiębiorstwo, które było odpowiedzialne za jego przewóz. Należy zauważyć, że ta definicja nie wskazuje na charakter towarów przewożonych w bagażu osobistym: czy mają one charakter handlowy, czy niehandlowy i w jakich przypadkach może wystąpić charakter handlowy. Charakter niehandlowy został odrębnie zdefiniowany i ma on zastosowanie wyłącznie dla potrzeb przywozu (importu towarów) i zwolnienia z VAT takiego przywozu, a w żadnym razie nie może on mieć zastosowania do wywozu towarów (eksportu towarów).

Bagaż osobisty jest definiowany również w rozporządzeniu delegowanym Komisji (UE) 2015/2446 z dnia 28 lipca 2015 r. uzupełniającym rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 952/2013 w odniesieniu do szczegółowych zasad dotyczących niektórych przepisów unijnego kodeksu celnego, ale również dotyczy on przypadku przywozu i ewentualnego zwolnienia od należności celnych. Jednak i w tym przypadku, warunek dotyczący towarów niehandlowych jest odrębny od definicji bagażu osobistego.

Wskazane powyżej przepisy i definicje również nie zawierają ograniczeń co do liczby sztuk, wartości czy gabarytów towarów wchodzących w skład bagażu osobistego, niemniej organy celne i podatkowe nagminnie dokonują interpretacji rozszerzającej pojęcia bagaż osobisty i wywodzą z niego ograniczenia dotyczące wywożonych towarów (charakter niehandlowy), mimo iż przepisy prawa nie przewidują takich limitów. Również praktyka innych krajów UE wskazuje, że nie są kwestionowane ilości, wartości towarów, czy też częstotliwość korzystania z procedury TAX FREE.

3. Powtarzalność zakupów a charakter niehandlowy

Jak już wskazywaliśmy, ani Ustawa o VAT, ani przepisy unijne nie przewidują ograniczeń w korzystaniu z procedury TAX FREE: uzależnionych od ilości, wartości lub częstotliwości wywożonych towarów. Ustawodawca wymaga jedynie, aby towary były wywożone w stanie nienaruszonym i znajdowały się w bagażu osobistym podróжного, co w przypadku wywozu towarów przez podróжного i okazania towaru urzędnikowi celnemu zawsze jest spełnione. Tymczasem sama powtarzalność wywozu towarów bywa traktowana jako podstawa odmowy potwierdzenia wywozu na dokumencie TAX FREE. Jest to praktyka wykraczająca poza literalne i celowościowe brzmienie przepisów a dodatkowo narusza ona zasady równego traktowania podróжных oraz prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do organów administracji. Częstsze zakupy mogą mieć zupełnie naturalne przyczyny, np. zakupy dla członków rodziny czy znajomych i nie przesądzają o ich charakterze handlowym, niezależnie od tego, że ten charakter nie powinien mieć żadnego znaczenia dla potrzeb potwierdzenia wywozu.

Pragniemy zauważyć, że procedura TAX FREE jest szczególnym (uproszczonym) przypadkiem eksportu towarów (tzw. eksport pośredni, o którym mowa w art. 2 pkt 8 lit. b) Ustawy o VAT). Jednocześnie zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądownoadministracyjnym, podatnik dla wykazania eksportu towarów może posłużyć się każdym dokumentem, który jednoznacznie i w sposób niebudzący wątpliwości potwierdza wywóz towarów poza terytorium Unii Europejskiej (np. wyrok WSA w Białymstoku z 17 lipca 2024 r. I SA/Bk 200/24), nie muszą to być tylko dokumenty urzędowe - ważne jest, aby dowody te były przekonujące i możliwe do zweryfikowania przez właściwe organy podatkowe (zob. wyrok WSA w Łodzi z 16 lipca 2025 r. I SA/Łd 200/25). Oznacza to więc, że jakiegokolwiek limity lub ograniczenia (ilościowe, wartościowe lub częstotliwościowe) nie mogą mieć zastosowania, gdyż przepisy dotyczące eksportu towarów żadnych takich limitów nie wskazują, a nawet oficjalna (specjalna) dokumentacja celna nie jest wymagana, aby potwierdzić prawo eksportera do zastosowania stawki 0% VAT. Jednak podróжный jak i eksporter potrzebują potwierdzenia, że towar został wywieziony poza terytorium UE, a skoro funkcjonariusz celny jest w stanie potwierdzić wywóz towaru, to brak jest powodów szukania innej dokumentacji. W tym kontekście przecież najbardziej wiarygodnym i bezpośrednim dowodem wywozu towaru poza UE jest właśnie takie potwierdzenie dokonane przez funkcjonariusza celnego, który fizycznie stwierdza fakt wywozu konkretnego towaru lub towarów.

Zatem niezależnie od tego, czy towary zostaną odprawione w procedurze TAX FREE czy zostaną uznane za eksport pośredni – w obu przypadkach w efekcie końcowym mamy do czynienia z wywozem towaru poza terytorium UE, w którym podatek VAT nie będzie definitywnym wpływem do budżetu Państwa. W związku z powyższym Państwo nie ma interesu, aby stwarzać bariery administracyjne, które utrudniałyby skorzystanie z procedury TAX FREE.

4. Naruszenie zasady praworządności, komunikacja i uzasadnianie decyzji

Zgodnie z art. 7 Konstytucji, organy władzy publicznej są obowiązane działać na podstawie i w granicach prawa. W praktyce zdarzają się jednak sytuacje, gdy funkcjonariusze odmawiają potwierdzenia dokumentów TAX FREE w procedurze, która budzi poważne wątpliwości co do jej zgodności z obowiązującymi przepisami prawa. Dokumenty odmawiające prawa do zastosowania zwrotu VAT nierzadko nie zawierają podstawy prawnej, na której właściwe służby opierają swoje stanowisko ani też nie wskazują przyczyny faktycznej odmowy przyznania prawa do zwrotu. Podróżni pozostają w niepewności, próbując domyślać się, czy podstawą odmowy był rozmiar towaru, częstotliwość zakupów, czy liczba przekroczeń granicy – które jak wynika z analizy przepisów nie powinny decydować o odmowie prawa do zwrotu VAT. Zdarza się również, że odmowa nie jest przekazywana bezpośrednio podróżnemu, który dopiero po powrocie do Polski dowiaduje się o braku potwierdzenia dokumentu, gdyż nie każdy podróżny ma orientację, gdzie i w jakim systemie może sprawdzić status dokumentu TAX FREE. Takie praktyki prowadzą do braku przewidywalności decyzji administracyjnych i podważają zaufanie obywateli i podróżnych do organów państwa polskiego, a tym samym naruszenia zasady praworządności wyrażonej w ustawie zasadniczej a także w art. 120 i 121 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.).

Jest to szczególnie niepokojące, gdyż uniemożliwia to także podróżnemu na skuteczne dochodzenie swoich praw, w tym również skorzystanie z drogi odwoławczej lub sądowno-administracyjnej. Brak jakiegokolwiek informacji o podstawach faktycznych i prawnych odmowy sprawia, że podróżny nie ma możliwości dokonania weryfikacji rozstrzygnięcia, podjęcia działań odwoławczych ani ochrony swoich interesów przed sądem krajowym.

W załączeniu do niniejszej petycji przesyłamy przykład takiego oświadczenia, które jakoby jest stosowane przez funkcjonariuszy granicznych. Przyjmując nawet hipotetycznie tezę, że organy celne mają prawo do odmowy potwierdzenia wywozu w procedurze TAX FREE z określonych powodów, wydaje się, że w każdym takim przypadku, na takim dokumencie należałoby przynajmniej wyraźnie wskazać konkretne powody odmowy, podstawę prawną rozstrzygnięcia oraz drogę odwoławczą dla podróżnego.

5. Neutralność finansowa Skarbu Państwa

Zatwierdzenie procedury TAX FREE dla podróżnych spełniających wymogi ustawowe nie powoduje strat dla budżetu państwa. VAT jest zwracany wyłącznie w przypadku faktycznego wywozu towaru poza terytorium UE, co odpowiada zasadzie neutralności podatku, która jest konsekwencją eksportu towarów i tym samym procedury TAX FREE. Zgodnie z tą fundamentalną zasadą konstrukcyjną, VAT jest to podatek o charakterze konsumpcyjnym. Oznacza to, że powinien on być co do zasady pobierany w państwie, w którym dochodzi do faktycznego wykorzystania danego towaru.

W sytuacji, gdy podróżny wywozi zakupiony i opodatkowany VAT w Polsce towar poza terytorium UE w stanie nienaruszonym, implikuje to wniosek, że nie doszło do jego konsumpcji na terytorium UE, a tym samym VAT został pobrany nienależnie i powinien być zwrócony. Nie należy zatem uważać, że zwrot VAT w procedurze TAX FREE jest swoistą ulgą, specjalną korzyścią czy też stanowi uszczuplenie wpływów budżetowych, gdyż dopóki nabyty w kraju towar nie zostanie tu zużyty – nie może być jako taki wpływ traktowany.

Co istotne, procedura ta nie rodzi ryzyka oszustw podatkowych. W przypadku gdyby taki towar został ponownie wwieziony do UE, zastosowanie znajdą przepisy o imporcie towarów – a więc konsumpcja, która ostatecznie miałaby miejsce na terytorium UE, zostanie opodatkowana zgodnie z obowiązującymi przepisami celno-podatkowymi. Tym samym jednolite i przyjazne traktowanie podróżnych nie zagraża interesom finansowym państwa, a sprzyja budowaniu zaufania do organów administracji.

6. Wymiar gospodarczy i wizerunkowy

Powtarzające się trudności związane z potwierdzaniem dokumentów TAX FREE mogą prowadzić do przeniesienia zakupów przez podróżnych do innych państw UE, gdzie procedura jest prostsza i bardziej przewidywalna. Szczególne znaczenie ma to w przypadku podróżnych z Ukrainy, którzy stanowią najliczniejszą grupę klientów przygranicznych sklepów oraz lokalnych przedsiębiorców na Podkarpaciu. Stabilność i przejrzystość procesu mają więc kluczowe znaczenie dla utrzymania konkurencyjności polskiego handlu przygranicznego. Brak powtarzalności i niepewność procedur uderzają bezpośrednio w polskich przedsiębiorców, osłabiając ich pozycję rynkową. Dodatkowo negatywnie wpływają na wizerunek Polski jako kraju przyjaznego turystom i podróżnym, co może ograniczać atrakcyjność naszego rynku, także w dłuższej perspektywie.

7. Zasada równości i przyjaznej administracji

Art. 32 Konstytucji RP gwarantuje wszystkim równość wobec prawa i prawo do równego traktowania przez władze publiczne. Z kolei art. 37 ust. 1 Konstytucji zapewnia ochronę praw także cudzoziemcom znajdującym się pod jurysdykcją Polski. Organy administracji mają obowiązek stosować przepisy w sposób przewidywalny, przejrzysty i budzący zaufanie.

Wnoszę o:

1. Wydanie jednoznacznych wytycznych dla funkcjonariuszy celnych w zakresie procedury TAX FREE, wskazujących, że częstotliwość wywozu, gabaryty, ilość lub wartość czy rodzaj towaru nie mogą być podstawą odmowy, jeśli spełnione są ustawowe kryteria. Wytyczne te powinny być opublikowane, aby mogły być powszechnie dostępne dla sprzedawców jak i podróżnych (w różnych językach).
2. Wprowadzenie obowiązku wskazywania przez funkcjonariuszy celnych jednoznacznej i konkretnej przyczyny wydania odmowy potwierdzenia wywozu poprzez wprowadzenie do obrotu standaryzowanej formy dokumentu, który zawierałby podstawę prawną, wskazanie konkretnej przyczyny odmowy, wskazanie podstawy prawnej odmowy oraz szczegółowe informacje dotyczące procedury odwoławczej.
3. Zobowiązanie funkcjonariuszy celnych do równego traktowania podróżnych oraz rozstrzygania wątpliwości w sposób korzystny dla podróżnego.
4. Zapewnienie jednolitego stosowania prawa we wszystkich jednostkach Krajowej Administracji Skarbowej, tak aby wyeliminować uznaniowość i nierówność w podejściu do podróżnych.

Z poważaniem

Załączniki:

1. Oświadczenie podróżnego
2. Lista podmiotów wnoszących petycję

Otrzymują: