MONITOR POLSKI

DZIENNIK URZĘDOWY RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Warszawa, dnia 29 października 2026 r.

Poz. 1054

UCHWAŁA
SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 22 października 2026 r.

w sprawie uznania projektu dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 2003/49/WE, 2009/133/WE, 2011/96/UE, (UE) 2016/1164, (UE) 2017/1852, (UE) 2025/50 w odniesieniu do uproszczenia unijnych ram opodatkowania bezpośredniego oraz wspierania wzrostu i konkurencyjności UE za niezgodny z zasadą pomocniczości

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 148cc Regulaminu Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że projekt dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 2003/49/WE, 2009/133/WE, 2011/96/UE, (UE) 2016/1164, (UE) 2017/1852, (UE) 2025/50 w odniesieniu do uproszczenia unijnych ram opodatkowania bezpośredniego oraz wspierania wzrostu i konkurencyjności UE (COM(2026) 560 final), w zakresie, w jakim w dyrektywie Rady (UE) 2016/1164 ustanawia minimalne poziomy wsparcia na rzecz działalności badawczo-rozwojowej w państwach członkowskich, nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Projekt ten narusza zasadę pomocniczości, ponieważ proponowana dyrektywa nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym.

Uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, stanowi załącznik do uchwały.

Marszałek Sejmu: *W. Czarzasty*

Załącznik do uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia 22 października 2026 r. (M.P. poz. 1054)

UZASADNIONA OPINIA SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ Z DNIA 22 PAŹDZIERNIKA 2026 R. ZAWIERAJĄCA POWODY, DLA KTÓRYCH SEJM UZNAJE, ŻE PROJEKT DYREKTYWY RADY ZMIENIAJĄCEJ DYREKTYWY 2003/49/WE, 2009/133/WE, 2011/96/UE, (UE) 2016/1164, (UE) 2017/1852, (UE) 2025/50 W ODNIESIENIU DO UPROSZCZENIA UNIJNYCH RAM OPODATKOWANIA BEZPOŚREDNIEGO ORAZ WSPIERANIA WZROSTU I KONKURENCYJNOŚCI UE NIE JEST ZGODNY Z ZASADĄ POMOCNICZOŚCI

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że projekt dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 2003/49/WE, 2009/133/WE, 2011/96/UE, (UE) 2016/1164, (UE) 2017/1852, (UE) 2025/50 w odniesieniu do uproszczenia unijnych ram opodatkowania bezpośredniego oraz wspierania wzrostu i konkurencyjności UE (COM(2026) 560 final), w zakresie, w jakim w dyrektywie Rady (UE) 2016/1164 ustanawia minimalne poziomy wsparcia na rzecz działalności badawczo-rozwojowej w państwach członkowskich, nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Projekt ten narusza zasadę pomocniczości, ponieważ proponowana dyrektywa nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym.

Podstawowym deklarowanym celem projektu dyrektywy jest uproszczenie istniejących ram unijnych w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego, aby zmniejszyć niepotrzebne obciążenia regulacyjne, zwiększyć pewność prawa i zapewnić spójne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Projekt dokonuje zmian w sześciu dyrektywach dotyczących opodatkowania bezpośredniego.

Jednym ze zmienianych aktów jest dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego[1)] (dalej: dyrektywa 2016/1164 lub dyrektywa ATAD). Dyrektywa 2016/1164 wprowadza zestaw wspólnych przepisów mających przeciwdziałać unikaniu opodatkowania w celu ograniczenia ryzyka erozji bazy podatkowej i przenoszenia zysków, które jest często powodowane lub potęgowane w wyniku rozbieżności lub fragmentacji między krajowymi systemami podatkowymi państw członkowskich. Należą do nich przepisy ograniczające możliwość odliczania odsetek, dotyczące opodatkowania niezrealizowanych zysków kapitałowych w przypadku zmiany siedziby lub miejsca zamieszkania do celów podatkowych, kontrolowanych spółek zagranicznych, rozbieżności w kwalifikacji struktur hybrydowych oraz przepisy ogólne zapobiegające nadużyciom.

Od czasu przyjęcia dyrektywy ATAD nastąpiły istotne zmiany na szczeblu międzynarodowym, w szczególności po przyjęciu dwufilarowego rozwiązania OECD/G-20 i dyrektywy w sprawie filaru drugiego[2)], które mogą pokrywać się z niektórymi przepisami dyrektywy ATAD. Ponadto doświadczenia związane z praktycznym stosowaniem dyrektywy ATAD pokazały, że niektóre przepisy nie są już aktualne lub powodują nieproporcjonalne obciążenie regulacyjne, niepewność prawa i fragmentację.

Projektowane zmiany w dyrektywie ATAD nie ograniczają się jednak do zmian dotyczących zasad ograniczenia zaliczania kosztów finansowania dłużnego do kosztów uzyskania przychodów oraz postanowień dotyczących kontrolowanych spółek zagranicznych. Projekt rozszerza zakres przedmiotowy dyrektywy o regulacje dotyczące minimalnego poziomu wsparcia na rzecz działalności badawczo-rozwojowej w państwach członkowskich, wychodząc tym samym poza dotychczasowe cele dyrektywy ATAD oraz deklarowany podstawowy cel projektowanej dyrektywy – uproszczenie istniejących ram unijnych w dziedzinie opodatkowania bezpośredniego, aby zmniejszyć niepotrzebne obciążenia regulacyjne, zwiększyć pewność prawa i zapewnić spójne funkcjonowanie rynku wewnętrznego.

Charakter tej regulacji jest różny od pozostałych zmian wprowadzanych projektowaną dyrektywą. Projekt w tym zakresie reguluje obszar opodatkowania bezpośredniego dotychczas niezharmonizowany w UE, definiując zarówno działalność badawczo-rozwojową, rodzaje wydatków podlegających odliczeniu (wydatki kwalifikowane), okres wykorzystywania poczynionych nakładów inwestycyjnych, okres, w którym można dokonać odliczenia wydatków inwestycyjnych, jak i podstawę ich odliczania. Rozwiązanie to, jak wynika z uzasadnienia wniosku i motywów 20–23 projektu, ma na celu wzmocnienie konkurencyjności UE, wsparcie innowacji oraz ułatwienie transformacji ekologicznej i cyfrowej.

Ustanowienie ram zapewniających równe warunki w zakresie odliczania wydatków na cele działalności badawczo-rozwojowej we wszystkich państwach członkowskich zmniejszyłoby, w ocenie Komisji Europejskiej, bariery napotykane przez przedsiębiorstwa prowadzące działalność transgraniczną w UE. Komisja nie dokonała jednak analizy tych barier i ich rzeczywistego wpływu na rynek wewnętrzny i funkcjonujące na nim przedsiębiorstwa.

---

1) Dz. Urz. UE L 193 z 19.7.2016, s. 1 oraz Dz. Urz. UE L 144 z 7.6.2017, s. 1.

2) Dyrektywa Rady (UE) 2022/2523 z dnia 14 grudnia 2022 r. w sprawie zapewnienia globalnego minimalnego poziomu opodatkowania międzynarodowych grup przedsiębiorstw oraz dużych grup krajowych w Unii; Dz. Urz. UE L 328 z 22.12.2022, s. 1.

W tym kontekście należy zauważyć, że przepisy dotyczące ulgi na działalność badawczo-rozwojową są istotną ingerencją we władztwo podatkowe państw członkowskich, ograniczając uprawnienia władz ustawodawczych poszczególnych państw do kształtowania własnych zasad pomocy przedsiębiorcom w rozwoju prowadzonej działalności. Przepisy te wymuszają na każdym państwie członkowskim nie tyle przyjęcie minimalnego poziomu wsparcia przedsiębiorców inwestujących w działalność badawczo-rozwojową, co obowiązek wsparcia w określonej formie – odliczenia wydatku od podstawy opodatkowania. Ingerują one bezpośrednio w system podatkowy każdego państwa członkowskiego bez wyraźnego wskazania, że: 1) ingerencja taka jest konieczna dla zapewnienia swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału, który jest fundamentem rynku wewnętrznego (art. 26 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; TfUE); 2) zamierzone działanie (ustanowienie minimalnego poziomu wsparcia dla działalności badawczo-rozwojowej) jest niezbędne dla osiągnięcia zakładanego celu (spójnego funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz wzmocnienia konkurencyjności UE), który nie może być osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym; 3) projektowana regulacja umożliwia osiągnięcie zakładanych celów w sposób lepszy niż działania na poziomie krajowym (art. 5 ust. 3 TUE).

W uzasadnieniu wniosku oraz motywach projektu nie wskazano w sposób niebudzący wątpliwości, że w obecnym stanie prawnym swobody, o których mowa w art. 26 ust. 2 TfUE, w dziedzinie objętej regulacją, są w jakikolwiek sposób z powodu istniejących różnic zachwiane, a inne działania w tym zakresie nie dadzą oczekiwanego rezultatu. Jest to o tyle istotne, że skuteczność mechanizmów wspierających innowacyjność jest ściśle związana z krajowymi uwarunkowaniami gospodarczymi, społecznymi i prawnymi, które mogą być różne w poszczególnych państwach członkowskich. Różnice te muszą być brane pod uwagę przy ocenie podejmowanej harmonizacji w kontekście granic zasady pomocniczości wyznaczonych w art. 5 ust. 3 TUE. Tym bardziej, że różnorodność systemów krajowych nie świadczy sama w sobie o istnieniu bariery w funkcjonowaniu rynku wewnętrznego, która wymagałaby harmonizacji na poziomie UE.

Przesłanką projektowanej harmonizacji, ingerującej we władztwo podatkowe państw członkowskich, nie może być jedynie – jak wynika z motywu 23 projektu dyrektywy – zapewnienie, że działalność badawczo-rozwojowa pozostanie kluczowym elementem konkurencyjności Unii i przyczyni się do wyrównania warunków działania na rynku wewnętrznym. Należy wskazać, że art. 115 TfUE, stanowiący podstawę prawną projektowanej dyrektywy, nie odwołuje się – w odróżnieniu od art. 113 TfUE, stanowiącego podstawę prawną harmonizacji podatków pośrednich – do zakłóceń konkurencyjności, a jedynie do bezpośredniego wpływu przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego. Konkurencyjność w tym aspekcie, mająca bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego, powinna więc zostać rozważona w kontekście traktatowej zasady pomocniczości, czego brakuje w uzasadnieniu wniosku oraz motywach projektowanej dyrektywy. Komisja nie przedstawiła też wystarczających wskaźników jakościowych ani ilościowych, które wykazałyby, że proponowane cele zostaną lepiej osiągnięte na poziomie UE ze względu na skalę lub skutki tych środków.

Podsumowując, w ocenie Sejmu projekt dyrektywy Rady zmieniającej dyrektywy 2003/49/WE, 2009/133/WE, 2011/96/UE, (UE) 2016/1164, (UE) 2017/1852, (UE) 2025/50 w odniesieniu do uproszczenia unijnych ram opodatkowania bezpośredniego oraz wspierania wzrostu i konkurencyjności UE (COM(2026) 560 final) narusza zasadę pomocniczości.