

BEOS-2257/25

Warszawa, 8 grudnia 2025 r.

Do druku nr 1899

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.323.11.2025
Data wpływu 2025.12.09

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (druk nr 1899)

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu ustawy i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że projekt ma rozwiązywać dwa zasadnicze problemy.

Pierwszy – wskazany *expressis verbis* i wynikający również z jednego z celów projektowanej ustawy – to niska kwota wolna od podatku od czynności cywilnoprawnych obowiązująca w odniesieniu do sprzedaży rzeczy ruchomych oraz umowy pożyczki zawartej pomiędzy innymi podmiotami niż określone w art. 4a ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn¹ (dalej: u.p.s.i.d.) – małżonek, zstępni, wstępni, pasierb, rodzeństwo ojczym i macocha² – lub zaliczanymi do pierwszej grupy podatkowej w podatku od spadków i darowizn. Obecnie kwota ta wynosi 1 000 zł i obowiązuje od wejścia w życie ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych³ (dalej: u.p.c.c.).

Drugi – uwidoczniiony, jak wskazano w DSR, w związku ze stosowaniem przez organy podatkowe nowego systemu kontroli zakupów przez internet – związany jest z systemem pobierania podatku od czynności cywilnoprawnych oraz kosztami administracyjnymi egzekwowania tego podatku.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

¹ Dz. U. z 2024 r. poz. 1837, ze zm.

² Tzw. zerowa grupa podatkowa w podatku od spadków i darowizn.

³ Dz. U. z 2024 r. poz. 295, ze zm.

Rozwiązaniem problemów wskazanych w uzasadnieniu projektu i DSR ma być nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od czynności cywilnoprawnych w odniesieniu do zwolnienia od podatku od czynności cywilnoprawnych sprzedaży rzeczy ruchomych oraz umów pożyczek.

W obecnym stanie prawnym sprzedaż rzeczy ruchomych jest zwolniona od podatku od czynności cywilnoprawnych, jeżeli podstawa opodatkowania nie przekracza 1 000 zł (por. art. 9 pkt 6 u.p.c.c.). Zgodnie natomiast z art. 9 pkt 10 lit. d u.p.c.c. zwolnione od podatku od czynności cywilnoprawnych są pożyczki udzielane na podstawie umowy zawartej między innymi podmiotami niż osoby, o których mowa w art. 9 pkt 10 lit. b i c u.p.c.c.⁴, jeżeli kwota lub wartość pożyczki nie przekracza 1 000 zł.

W projekcie proponuje się podwyższenie tych kwot do 5 000 zł, co oznacza, że zwolnione od podatku od czynności cywilnoprawnych będą:

- sprzedaż rzeczy ruchomych, jeżeli podstawa opodatkowania nie będzie przekraczać 5 000 zł (nowe brzmienie pkt. 6 w art. 9 u.p.c.c. – art. 1 pkt 1 projektu);
- pożyczki udzielane na podstawie umowy zawartej między innymi podmiotami niż osoby, o których mowa w art. 9 pkt 10 lit. b i c u.p.c.c., jeżeli kwota lub wartość pożyczki nie będzie przekraczać 5.000 zł (nowe brzmienie pkt 10 lit. d w art. 9 u.p.c.c. – art. 1 pkt 2 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 1 miesiąca od dnia ogłoszenia (por. art. 2 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

W DSR wskazano, że nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

⁴ Zgodnie z art. 9 pkt 10 lit. b i c u.p.c.c. zwolnione od podatku od czynności cywilnoprawnych są pożyczki udzielane:

- 1) w formie pieniężnej na podstawie umowy zawartej między osobami, o których mowa w art. 4a ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2024 r. poz. 1837, ze zm.), tj. małżonkami, zstępными, wstępnymi, pasierbami, rodzeństwem, ojczymem i macochą, w wysokości przekraczającej kwotę, określoną w art. 9 ust. 1 pkt 1 tej ustawy (obecnie 36 120 zł), pod warunkiem:
 - a) złożenia deklaracji w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych właściwemu organowi podatkowemu w terminie 14 dni od daty dokonania czynności, z wyłączeniem przypadku, gdy umowa została zawarta w formie aktu notarialnego,
 - b) udokumentowania otrzymania pieniędzy przez biorącego pożyczkę dowodem przekazania na jego rachunek płatniczy lub na jego inny rachunek w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, lub przekazem pocztowym (lit. b);
- 2) na podstawie umowy zawartej między osobami zaliczonymi do I grupy podatkowej (małżonek, zstępni, wstępni, pasierb, zięć, synowa, rodzeństwo, ojczym, macocha i teściowie) do wysokości kwoty niepodlegającej opodatkowaniu (obecnie 36 120 zł) – na zasadach określonych w przepisach o podatku od spadków i darowizn (lit. c).

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Podatek od czynności cywilnoprawnych jest odpowiednikiem szerokiej kategorii podatków od obrotu prawnego, które w większości państw członkowskich OECD/UE występują pod różnymi nazwami, takimi jak *stamp duty*, *registration duty*, *transfer tax*. Ich istotą jest fiskalne obciążenie określonych czynności prawnych, jednak są one zróżnicowane pod względem zakresu przedmiotowego. W większości państw opodatkowaniu podlegają transakcje dotyczące nieruchomości (np. Austria, Belgia, Chorwacja, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Węgry)⁵. W kilku państwach członkowskich UE w systemach podatkowych przewidziano obciążenie podatkowe wobec innych czynności, takich jak umowy pożyczki (np. Cypr⁶, Grecja⁷, Hiszpania⁸, Portugalia⁹) lub sprzedaż majątku ruchomego (Grecja¹⁰, Hiszpania¹¹, Węgry¹²).

I tak np. na Cyprze *stamp duty* nakładany jest na pisemne dokumenty dotyczące aktywów zlokalizowanych na terytorium Cypru lub czynności, które mają być tam wykonane bądź wywoływać skutki prawne. W przypadku dokumentów dotyczących transakcji, np. pożyczki na wartość nieprzekraczającą 5 000 euro, stosuje się stawkę 0%.

W Grecji z kolei podatkiem (*Digital Transaction Duty*, DTD) objęta jest ograniczona lista czynności prawnych. Podatek nie jest nakładany na transakcje objęte przepisami ustawy o podatku od wartości dodanej, ustawy o podatku od spadków, darowizn i prezentów od rodziców, podatku od przeniesienia własności nieruchomości, podatku od przeniesienia własności pojazdu, podatku od koncentracji kapitału oraz specjalnego podatku od operacji bankowych. Podatek nakładany jest na umowy pożyczki według stawki 2,4%, z limitem 150 000 euro na każdą pożyczkę. Przepisy nie przewidują zwolnienia z podatku poniżej określonej kwoty transakcji.

W Portugalii podatek od czynności prawnych jest należny od różnych transakcji i dokumentów (m.in. pożyczek, gwarancji, najmu, darowizn), według stawek, które mogą być ustalone w konkretnych kwotach lub procentowo. Przepisy nie przewidują zwolnienia z podatku poniżej określonej kwoty transakcji. Zwolnione z podatku są tylko wskazane rodzaje czynności prawnych np. gwarancje dotyczące transakcji giełdowych na papierach wartościowych i instrumentach pochodnych, bezpłatne

⁵ PwC Tax Worldwide Summaries, <https://taxsummaries.pwc.com/> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 7 XII 2025 r.].

⁶ Understanding stamp duty law in Cyprus: a comprehensive overview, <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=240523c8-009f-4480-90b4-d781783f7d44>.

⁷ Introduction of Digital Transaction Duty - Abolition of Stamp Duty, September 2024, [https://www.pwc.com/gr/en/tax-flashes/2024/Tax Flash Digital Transaction Duty ENG.pdf](https://www.pwc.com/gr/en/tax-flashes/2024/Tax%20Flash%20Digital%20Transaction%20Duty%20ENG.pdf); Digital transaction duty, 17 Sep 2024, EY, https://www.ey.com/en_gr/technical/tax/tax-alerts/digital-transaction-duty.

⁸ ITPAJD in Spain, 26 July 2024, Stripe, <https://stripe.com/en-pl/resources/more/itpaid-spain>.

⁹ PwC Tax Worldwide Summaries, Portugal, <https://taxsummaries.pwc.com/portugal/corporate/other-taxes>.

¹⁰ Introduction of Digital Transaction Duty..., op.cit.; Digital transaction duty..., op.cit.

¹¹ ITPAJD in Spain..., op.cit.

¹² PwC Tax Worldwide Summaries, Hungary, <https://taxsummaries.pwc.com/hungary/corporate/other-taxes>.

przeniesienie własności na współmałżonka lub faktycznego partnera, wstępnych i zstępnych.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Prawnym skutkiem projektowanej nowelizacji u.p.c.c. będzie podwyższenie z 1 000 do 5 000 zł kwoty podlegającej zwolnieniu od podatku w odniesieniu do dwóch kategorii czynności cywilnoprawnych:

- sprzedaży rzeczy ruchomych (nowe brzmienie pkt 6 w art. 9 u.p.c.c. – art. 1 pkt 1 projektu);
- pożyczek udzielanych na podstawie umowy zawartej między innymi podmiotami niż osoby, o których mowa w art. 9 pkt 10 lit. b i c u.p.c.c. (nowe brzmienie pkt 10 lit. d w art. 9 u.p.c.c. – art. 1 pkt 2 projektu).

W kontekście pierwszej z regulacji należy zauważyć, że zwolnienie to, tak jak obecnie, będzie miało zastosowanie wyłącznie do sprzedaży rzeczy w obrocie nieprofesjonalnym, co wynika z dyspozycji art. 2 pkt 4 u.p.c.c., który wyłącza z przedmiotowego zakresu podatku od czynności cywilnoprawnych czynności cywilnoprawne, inne niż umowa spółki i jej zmiany:

- 1) w zakresie, w jakim są opodatkowane podatkiem od towarów i usług, z wyjątkiem umów sprzedaży, których przedmiotem jest lokal mieszkalny stanowiący odrębną nieruchomość, opodatkowanych zgodnie z art. 7a u.p.c.c.¹³ (art. 2 pkt 4 lit. a u.p.c.c.),
- 2) jeżeli przynajmniej jedna ze stron jest zwolniona od podatku od towarów i usług z tytułu dokonania tej czynności, z wyjątkiem (art. 2 pkt 4 lit. b u.p.c.c.):
 - a. umów sprzedaży i zamiany, których przedmiotem jest nieruchomość lub jej część, albo prawo użytkowania wieczystego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub prawo do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym lub udział w tych prawach,
 - b. umów sprzedaży udziałów i akcji w spółkach handlowych,
- 3) niepodlegające podatkowi od towarów i usług na podstawie art. 8c ust. 1 u.p.t.u.¹⁴, z wyjątkiem (art. 2 pkt 4 lit. c u.p.c.c.):
 - a. umów sprzedaży i zamiany, których przedmiotem jest nieruchomość lub jej część, albo prawo użytkowania wieczystego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub prawo do miejsca postojowego w garażu wielostanowiskowym lub udział w tych prawach,
 - b. umów sprzedaży udziałów i akcji w spółkach handlowych.

¹³ Zgodnie z art. 7 ust. 1 u.p.c.c.

¹⁴ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.). Zgodnie z art. 8c ust. 1 u.p.t.u. opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług nie podlega dostawa towarów i świadczenie usług dokonane przez członka grupy VAT na rzecz innego członka tej samej grupy VAT.

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁶.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków prawnych w jednym przypadku zgłoszono wątpliwości co do zgodności u.p.c.c. z Konstytucją¹⁷, w drugim zaś zasygnalizowano potrzebę zniesienia podatku od czynności cywilnoprawnych¹⁸. Nie odniesiono się natomiast wprost do projektowanych zmian.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektowana regulacja dotyczy podatników podatku od czynności cywilnoprawnych: a) zawierających umowy sprzedaży w obrocie nieprofesjonalnym (zob. pkt V opinii); b) zawierających umowy pożyczki z innymi osobami niż zaliczane do zerowej lub pierwszej grupy podatkowej w rozumieniu ustawy o podatku od spadków i darowizn, a więc potencjalnie wszystkich osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, które będą zawierać umowy określone w art. 1 ust. 1 pkt 1 lit. a i b u.p.c.c., w warunkach określonych w art. 1 ust. 4 u.p.c.c.¹⁹

W obecnym stanie prawnym projektowana nowelizacja dotyczyć będzie:

- 1) nabywców rzeczy ruchomych, którzy zawrą umowę, której przedmiotem będzie sprzedaż rzeczy ruchomych o wartości przekraczającej 1 000 zł i nieprzekraczającej 5 000 zł²⁰; zgodnie z art. 4 pkt 1 u.p.c.c. obowiązek podatkowy w podatku od czynności cywilnoprawnych przy umowie sprzedaży ciąży na kupującym, który obowiązany jest, bez wezwania organu podatkowego, złożyć deklarację w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych, według ustalonego wzoru, oraz obliczyć i wpłacić podatek w terminie 14 dni od dnia powstania obowiązku podatkowego, z wyłączeniem przypadków, gdy podatek jest pobierany przez płatnika²¹,

¹⁵ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard EWiłk)*, opinia BEOS z dnia 3 X 2025 r., BEOS-WOSR/WPEiM-2213/25.

¹⁶ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Ryszard Wilk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 3 X 2025 r., BEOS-WOSR/WAPEiM-2214/25.

¹⁷ ID ankiety: 92053.

¹⁸ ID ankiety: 86027.

¹⁹ Zgodnie z art. 1 ust. 4 u.p.c.c. czynności cywilnoprawne, z pewnymi wyjątkami (określonymi w art. 1 ust. 4a i 5 u.p.c.c.), podlegają podatkowi jeżeli ich przedmiotem, są: 1) rzeczy znajdujące się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub prawa majątkowe wykonywane na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej; 2) rzeczy znajdujące się za granicą lub prawa majątkowe wykonywane za granicą, w przypadku gdy nabywca ma miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej i czynność cywilnoprawna została dokonana na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

²⁰ Umowy sprzedaży rzeczy ruchomych o wartości nieprzekraczającej 1.000 zł już obecnie wolne są od podatku od czynności cywilnoprawnych.

²¹ Płatnikami podatku od czynności cywilnoprawnych są notariusze (por. art. 10 ust. 2-3c u.p.c.c.).

- oraz przypadków, o których mowa w art. 10 ust. 1a u.p.c.c.²²;
- 2) biorących pożyczkę od osób innych niż zaliczone do zerowej lub pierwszej grupy podatkowej w podatku od spadków i darowizn, której wysokość przekracza 1 000 zł i nie przekracza 5 000 zł²³;
 - 3) organów podatkowych administracji rządowej, przede wszystkim naczelników urzędów skarbowych (obecnie 400)²⁴, we właściwości których leży wymiar i pobór podatku od czynności cywilnoprawnych²⁵.

W uzasadnieniu projektu oraz DSR wskazano, że projekt wywoła pozytywne skutki społeczne w kilku aspektach: po pierwsze – dokona ułatwień dla obywateli przy sprzedaży rzeczy używanych; po drugie – ograniczy stres i koszty związane z wezwaniami do zapłaty kilkudziesięciu złotych podatku; po trzecie – poprawiony zostanie wizerunek administracji skarbowej jako racjonalnej oraz podejmującej działania proporcjonalne do możliwych do osiągnięcia celów.

W kontekście projektowanej nowelizacji należy zauważyć, że obecna kwota zwolnienia od podatku (1 000 zł), obowiązująca w odniesieniu do sprzedaży rzeczy ruchomych oraz umów pożyczek zawieranych pomiędzy osobami niezaliczanymi do zerowej lub pierwszej grupy podatkowej w rozumieniu ustawy o podatku od spadków i darowizn, pozostaje niezmieniona od wejścia w życie u.p.c.c., tj. od 1 stycznia 2001 r. (por. art. 16 u.p.c.c.). Została ona ustalona w wyniku poprawki zgłoszonej do rządowego projektu ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (druki 1498 i 1837/III kadencja) przez Klub Parlamentarny Lewicy²⁶. W 2001 r. najniższe wynagrodzenie wynosiło 760 zł²⁷; w 2025 r. minimalne miesięczne wynagrodzenie za pracę wynosi 4 666 zł²⁸, zaś w 2026 r. ma wynosić 4 806 zł²⁹. W latach 2001-2024 skumulowana wartość inflacji wyniosła 114,50%, co oznacza, że obecna wartość dóbr, która w 2001 r. wynosiła 1 000 zł wynosi 466,20 zł³⁰. Z tego punktu widzenia projektowana zmiana jest w aspekcie społecznym jak najbardziej uzasadniona. Kwestią dyskusyjną pozostaje natomiast wysokość tej kwoty. Wnioskodawcy proponują pięciokrotne jej podwyższenie, do wysokości 5 000 zł. Jeżeli jako punkt odniesienia przyjęty zostanie wskaźnik inflacji za lata 2001-2024, kwota wolna mogłaby zostać ustalona na poziomie ok. 2 000 zł, natomiast jeśli jako punkt odniesienia przyjmie się minimalne miesięczne wynagrodzenie za pracę, kwota wolna mogłaby wynosić ok. 6 000 zł (minimalne wynagrodzenie za pracę

²² Zgodnie z art. 10 ust. 1a u.p.c.c. podatnicy mogą złożyć za dany miesiąc zbiorczą deklarację w sprawie podatku od czynności cywilnoprawnych, według ustalonego wzoru, oraz obliczyć i wpłacić podatek w terminie do 7. dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstał obowiązek podatkowy, pod warunkiem że dokonali w danym miesiącu co najmniej trzech czynności cywilnoprawnych obejmujących umowę pożyczki lub umowę sprzedaży rzeczy ruchomych lub praw majątkowych, a ostatnia z tych czynności zostanie dokonana przed upływem 14 dni od dnia dokonania pierwszej z nich.

²³ Umowa pożyczki, której wysokość nie przekracza 1.000 zł już obecnie wolna jest od podatku od czynności cywilnoprawnych.

²⁴ <https://www.gov.pl/web/kas/struktura-kas>.

²⁵ Zob. art. 13a u.p.c.c.

²⁶ Zob. Sprawozdanie stenograficzne z 78 posiedzenia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w dniach 9, 10, 11 i 12 maja 2000 r., s. 170. W projekcie rządowym kwota ta wynosiła 500 zł (zob. art. 9 pkt 6 i 10 lit. d projektu rządowego z druku 1498/III kadencja).

²⁷ Zob. Dz. U. z 2000 r. Nr 121, poz. 1308.

²⁸ Dz. U. z 2024 r. poz. 1362.

²⁹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1242.

³⁰ www.podatki.gov.pl/kalkulatory-podatkowe/kalkulator-inflacji

wzrosło w latach 2001-2024 nieco ponad sześciokrotnie).

Rozpatrując projektowaną regulację (podwyższenie kwoty zwolnienia podatkowego) należy – w kategoriach społecznych – uwzględnić również, wynikającą z art. 84 Konstytucji zasadę powszechności opodatkowania. Jak podkreśla w swym orzecznictwie Trybunał Konstytucyjny „płacenie podatków jest jedną z powinności jednostek wobec państwa, wynikającą z faktu, że każdy – korzystając z różnych form realizacji zadań publicznych przez państwo (zapewnienie bezpieczeństwa, utrzymanie dróg) – powinien też partycypować w ich finansowaniu. Inaczej mówiąc, każdy jest zobligowany do przyczyniania się do dobra wspólnego według własnych możliwości.”³¹ Zapłacenie podatku w wysokości 2% wartości nabywanej rzeczy, a więc przy nabyciu rzeczy o wartości 5 000 zł – 100 zł (5 000 x 2%) nie przekracza możliwości nabywcy. Taki sam podatek występuje w przypadku umów pożyczek zawieranych pomiędzy osobami niezaliczanymi do zerowej lub pierwszej grupy podatkowej. Problem w kategoriach społecznych nie polega więc na zbyt wysokim podatku, ale na niewywiązywaniu się przez podatników (w tym przypadku nabywców rzeczy ruchomych oraz pożyczkobiorców) z ciężących na nich obowiązków wynikających z art. 10 ust. 1 i 1a u.p.c.c. (obliczeniu i wpłaceniu podatku w przewidzianym przez prawo terminie). Potwierdza to wprost uzasadnienie projektu i DSR, w których Wnioskodawcy stwierdzili, że problem „absurdalnie niskiej kwoty wolnej zaczął narastać, gdy służby skarbowe zaczęły stosować nowy system kontroli zakupów przez Internet”, dzięki czemu można „szybciej pozyskać dane z platform sprzedażowych takich jak: OLX, Allegro, Vinted, Facebook, Marketplace”³². Zdefiniowany przez Wnioskodawców problem, *a contrario*, nie istniał więc w przestrzeni społecznej dopóki organy podatkowe nie dysponowały narzędziami pozwalającymi na weryfikację dokonywanych transakcji za pośrednictwem platform Internetowych. Należy przypuszczać, że nie istniał, bowiem brak odpowiednich narzędzi prawnych ograniczał możliwości weryfikacji przez organy podatkowe wywiązywania się przez podatników z obowiązków podatkowych i tym samym umożliwiał części podatnikom skuteczne unikanie opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych. Uchwalenie stosowanych zmian³³ miało na celu eliminację takich zachowań. Z tego punktu widzenia projektowana regulacja jest niezrozumiała.

Oczywiście, powszechność opodatkowania nie wyłącza możliwości przyznawania ulg podatkowych, z tym że dopuszczalność „ewentualnych odstępstw od zasady powszechności opodatkowania powinna być zawsze rozważana w kategoriach art. 2 Konstytucji tzn. przy uwzględnieniu standardów demokratycznego państwa prawnego urzeczywistniającego zasady sprawiedliwości społecznej”³⁴, zaś wszelkie wyjątki powinny służyć realizacji polityki państwa,

³¹ Wyrok TK z dnia 21 czerwca 2011 r., sygn. P 26/10, publ.: OTK ZU z 2011 r. nr 5A, poz. 43 ; por. także wyroki TK: z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, publ.: OTK ZU nr 6/A/2002, poz. 83 oraz z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. K 15/98, publ.: OTK ZU nr 3/2000, poz. 86.

³² Zob. dyrektywę Rady (UE) 2021/514 z dnia 22 marca 2021 r. zmieniającą dyrektywę 2011/16/UE w sprawie współpracy administracyjnej w dziedzinie opodatkowania (Dz. Urz. UE L 104 z 25.03.2021, s. 1) oraz ustawę z dnia 23 maja 2024 r. o zmianie ustawy o wymianie informacji podatkowych z innymi państwami oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 879).

³³ Zob. przypis 32.

³⁴ Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. K 41/02, publ.: OTK ZU z 2002 r. nr 6A, poz. 83.

zarówno gospodarczej, jak i społecznej.

Podatki stanowią zasadnicze źródło dochodów budżetu państwa i budżetów samorządowych. Podatek od czynności cywilnoprawnych jest dochodem własnym budżetów gmin oraz miast na prawach powiatu³⁵. W 2024 r. dochody z tego podatku wyniosły: w przypadku gmin – 2 030 839 tys. zł, co stanowiło 1,0% dochodów ogółem gmin (2,2% dochodów własnych gmin), zaś w przypadku miast na prawach powiatu – 2 072 057 tys. zł, co stanowiło 1,5% dochodów ogółem tych miast (2,5% dochodów własnych)³⁶. Pięciokrotne podwyższenie kwoty zwolnienia w odniesieniu do czynności sprzedaży rzeczy ruchomych oraz umów pożyczek skutkowałoby obniżeniem wpływów gmin i miast na prawach powiatu z podatku od czynności cywilnoprawnych, a tym samym mogłoby wpłynąć na realizację przez te jednostki zadań publicznych służących zaspokajaniu potrzeb wspólnoty samorządowej (zadań własnych jednostki samorządu terytorialnego)³⁷. W tym kontekście należy również zauważyć, że zgodnie z art. 167 ust. 1 Konstytucji jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań. Na ten aspekt projektowanej regulacji nie zwracano uwagi w trakcie konsultacji społecznych, podnosząc przede wszystkim problem braku waloryzacji kwot zwolnienia podatkowego³⁸.

Reasumując, projektowana regulacja, podwyższająca kwotę wolną od podatku w odniesieniu do czynności sprzedaży rzeczy ruchomych (art. 9 pkt 6 u.p.c.c.) oraz umów pożyczek (art. 9 pkt 10 lit. d u.p.c.c.), powinna być, ze społecznego punktu widzenia, rozważona nie tylko w kontekście poziomu inflacji czy też wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, ale również konstytucyjnej zasady powszechności opodatkowania, która wiąże płacenie podatków z obowiązkiem partycypowania przez każdego w finansowaniu zadań państwa. Każde odstępstwo od zasady powszechności opodatkowania powinno służyć realizacji polityki państwa, zarówno gospodarczej, jak i społecznej i musi – w odniesieniu do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego – uwzględniać wymogi, jakie Konstytucja stawia przed tymi jednostkami w zakresie realizacji ich zadań własnych.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W uzasadnieniu projektu i DSR wskazano, że projektowana regulacja „wywoła pozytywne skutki gospodarcze w zakresie obniżenia obciążeń podatkowych Polaków, a także systemowej deregulacji życia społeczno-gospodarczego w Polsce”, zaś obniżenie „obciążeń fiskalnych wpłynie pozytywnie na zamożność Polaków”, a podniesienie „limitu zwolnienia z pcc przyczyni się do wydatkowania przez obywateli środków przeznaczonych obecnie na ten podatek na inne cele,

³⁵ Zob. art. 4 pkt 1 lit. g i art. 5 pkt 1 lit. g ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.).

³⁶ Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 roku – Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2025, s. 47 i 118.

³⁷ Zob. art. 166 ust. 1 Konstytucji.

³⁸ Zob. np. ID ankiety: 86363, 91547.

napędzając polską gospodarkę i stwarzając możliwości zapewnienia dodatkowych wpływów do budżetu państwa”.

W tym kontekście należy zauważyć, że projektowana regulacja w zakresie odnoszącym się do podwyższenia kwoty zwolnienia od podatku czynności sprzedaży rzeczy ruchomych ma zastosowanie, z uwagi na dyspozycję art. 2 pkt 4 u.p.c.c. (zob. pkt V opinii), do obrotu nieprofesjonalnego – nieobjętego opodatkowaniem podatkiem od towarów i usług na podstawie u.p.t.u. Stąd też jej wpływ na gospodarkę, przede wszystkim PKB, należy uznać za ograniczony, tym bardziej, że – jak wskazano w uzasadnieniu projektu – problem „absurdalnie niskiej kwoty wolnej zaczął narastać, gdy służby skarbowe zaczęły stosować nowy system kontroli zakupów przez Internet”. Wprowadzenie projektowanej regulacji jedynie usankcjonuje istniejący stan rzeczy, w którym tylko część podatników (nabywców rzeczy ruchomych o wartości przekraczającej 1 000 zł i nie większej niż 5 000) wywiązywała się z obowiązku obliczenia i odprowadzenia należnego podatku. Sugerowana więc w uzasadnieniu i DSR korelacja pomiędzy podwyższeniem kwoty wolnej od podatku a przeznaczeniem tej kwoty na wydatki „napędzające” gospodarkę (prowadzące do wzrostu PKB) i zwiększeniu wpływów podatkowych do budżetu państwa należy uznać za mało realne. Szacowana przez Wnioskodawców kwota, która mogłaby dodatkowo zasilić gospodarkę – ok. 500 mln zł – stanowi 0,03% wartości produkcji sprzedanej wyrobów w 2024 r.³⁹ Jednocześnie należy zauważyć, że ta sama kwota, w przypadku przyjęcia projektowanej regulacji, zmniejszy dochody własne gmin i miast na prawach powiatu i tym samym ograniczy zdolność organów samorządowych do realizacji zadań własnych, wpływając jednocześnie negatywnie na gospodarkę. Bilans tej regulacji z punktu widzenia skutków gospodarczych byłby neutralny.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Podatek od czynności cywilnoprawnych stanowi dochód własny gmin i miast na prawach powiatu (zob. art. 4 pkt 1 lit. g i art. 5 pkt 1 lit. g u.d.j.s.t.).

W 2024 r. dochody z tego podatku wyniosły łącznie 4 102 896 tys. zł⁴⁰, przy czym w przypadku gmin – 2 030 839 tys. zł, co stanowiło 1,0% dochodów ogółem gmin (2,2% dochodów własnych gmin)⁴¹, zaś w przypadku miast na prawach powiatu – 2 072 057 tys. zł, co stanowiło 1,5% dochodów ogółem tych miast (2,5% dochodów własnych)⁴².

W uzasadnieniu projektu i DSR oszacowano ubytek dochodów w kwocie ok. 500 mln zł, zakładając liczbę umów (transakcji) w przedziale 1 001-5 000 zł na 6 mln oraz średnią wartość podatku od takich transakcji na 80 zł. Nie wskazano źródeł

³⁹ Wartość produkcji sprzedanej wyrobów ogółem wyniosła w 2024 r. według danych GUS – 1 711 957 172,8 tys. zł. Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodko-trwale/przemysl/produkcja-wyrobow-przemyslowych-w-2024-r-3,22.html>

⁴⁰ Zob. Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 roku, op.cit.

⁴¹ Dochody ogółem gmin wyniosły – 201 841 693 tys. zł, w tym dochody własne – 92 275 055 tys. zł. Zob. Ibidem, s. 47.

⁴² Dochody ogółem miast na prawach powiatu wyniosły – 138 229 645 tys. zł, w tym dochody własne – 84 389 507 tys. zł. Zob. Ibidem, s. 118.

szacowania tych danych, stąd też z uwagi na brak publikowanych oficjalnych (urzędowych) danych dotyczących liczby umów sprzedaży oraz umów pożyczki o wartości przekraczającej 1 000 zł i nie wyższej od 5 000 zł nie można wiarygodnie zweryfikować przedstawionych w DSR wyliczeń.

Z dostępnych informacji wynika, że na portalu OLX (jeden z portali oferujących usługi w modeli C2C⁴³) w czterech pierwszych miesiącach 2025 r. osoby prywatne zamieściły 1,24 mln ogłoszeń na kwotę większą niż 1 000 zł, z tego 121 tys. dotyczyło sprzętu elektronicznego, 71 tys. rowerów, zaś 60 tys. mebli⁴⁴. Z tego można wnioskować – przyjmując, że cena wymienionych rzeczy nie przekraczała 5 000 zł – że ok. 20% tych ogłoszeń dotyczyło sprzedaży rzeczy, których wartość była wyższa od 1 000 zł i nie przekraczała 5 000 zł. W skali roku takich ogłoszeń zamieszczonych na portalu OLX mogło być więc ok. 800 tys.⁴⁵ Brak jest jednak innych niezbędnych informacji do przedstawienia wiarygodnego szacunku wpływu regulacji na dochody sektora finansów publicznych, a więc: udziału w rynku poszczególnych platform cyfrowych, liczby zawartych umów, kwot transakcji.

W kontekście projektowanej regulacji należy dodatkowo zauważyć, że zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z podatku od czynności cywilnoprawnych mogłoby jednocześnie – o ile zaoszczędzone przez podatników środki zostaną przeznaczone na nabycie towarów i usług od podatników tego podatku – zwiększyć dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług oraz budżetu państwa i budżetów samorządowych z podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Tym niemniej ewentualne dochody z podatku dochodowego nie rekompensowałyby gminom i miastom na prawach powiatu utraconych dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych. Beneficjentem tej regulacji byłby natomiast budżet państwa (dodatkowe dochody z podatku od towarów i usług oraz częściowo z podatku dochodowego).

Projekt w ograniczonym zakresie może wpłynąć na koszty funkcjonowania organów Krajowej Administracji Skarbowej.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie stwierdzono innych skutków.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Przyjęcie projektowanej regulacji:

- 1) zwolni nabywców oraz pożyczkobiorców zawierających umowy, których wartość nie przekracza 5 000 zł z obowiązków określonych w art. 10 ust. 1 i 1a u.p.c.c., a więc wypełnienia i złożenia stosownej deklaracji podatkowej

⁴³ Consumer-to-Consumer (sprzedaż rzeczy używanych dokonywana przez osoby prywatne na rzecz osób prywatnych). Tego rodzaju usługi świadczą również takie portale, jak m.in. Allegro, Amazon, Ceneo, Erli, eBay, eMag, Mall, Arena.

⁴⁴ <https://biznes.interia.pl/podatki/news-kupil-rower-za-1500-zl-i-dostal-list-ze-skarbowki-fiskus-roz.nld.7985104>

⁴⁵ 1,24 mln x 3 – 3,72 mln (ok. 4 mln). 4mln x 20% = 0,8 mln.

- w podatku od czynności cywilnoprawnych, obliczenia i wpłacenia należnego podatku;
- 2) w przypadku organów podatkowych – ograniczy zakres dokonywanej weryfikacji wywiązywania się przez podatników podatku od czynności cywilnoprawnych z ciążących na nich obowiązków.

XI. Konkluzja

1. Skutki prawne: Prawnym skutkiem projektowanej nowelizacji u.p.c.c. będzie podwyższenie z 1 000 do 5 000 zł kwoty podlegającej zwolnieniu od podatku w odniesieniu do dwóch kategorii czynności cywilnoprawnych: po pierwsze – sprzedaży rzeczy ruchomych, przy czym zwolnienie to, tak jak obecnie będzie miało zastosowanie wyłącznie do sprzedaży rzeczy w obrocie nieprofesjonalnym; po drugie – pożyczek udzielanych na podstawie umowy zawartej między innymi podmiotami niż osoby, o których mowa w art. 9 pkt 10 lit. b i c u.p.c.c.

2. Skutki społeczne: Projektowana regulacja, podwyższająca kwotę wolną od podatku w odniesieniu do czynności sprzedaży rzeczy ruchomych (art. 9 pkt 6 u.p.c.c.) i umów pożyczek (art. 9 pkt 10 lit. d u.p.c.c.), powinna być, ze społecznego punktu widzenia, rozważona nie tylko w kontekście poziomu inflacji, czy też wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę, ale również konstytucyjnej zasady powszechności opodatkowania, która płacenie podatków wiąże z obowiązkiem partycypowania przez każdego w finansowaniu zadań państwa. Każde odstępstwo od zasady powszechności opodatkowania powinno służyć realizacji polityki państwa, zarówno gospodarczej, jak i społecznej i musi – w odniesieniu do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego – uwzględniać wymogi, jakie Konstytucja stawia przed tymi jednostkami w zakresie realizacji ich zadań własnych.

3. Skutki gospodarcze: Projektowana regulacja w zakresie odnoszącym się do podwyższenia kwoty zwolnienia od podatku czynności sprzedaży rzeczy ruchomych ma zastosowanie, z uwagi na dyspozycję art. 2 pkt 4 u.p.c.c., do obrotu nieprofesjonalnego – nieobjętego opodatkowaniem podatkiem od towarów i usług na podstawie u.p.t.u. Stąd też jej wpływ na gospodarkę, przede wszystkim PKB, należy uznać za ograniczony.

4. Skutki finansowe: W uzasadnieniu projektu i DSR oszacowano ubytek dochodów w kwocie ok. 500 mln zł, zakładając liczbę umów (transakcji) w przedziale 1 001 – 5 000 zł na 6 mln oraz średnią wartość podatku od takich transakcji na 80 zł. Nie wskazano źródeł szacowania tych danych, stąd też z uwagi na brak publikowanych oficjalnych (urzędowych) danych dotyczących liczby umów sprzedaży oraz umów pożyczki o wartości przekraczającej 1 000 zł i nie wyższej od 5 000 zł nie można wiarygodnie zweryfikować przedstawionych w DSR wyliczeń. Zmniejszenie dochodów jednostek samorządu terytorialnego z podatku od czynności cywilnoprawnych mogłoby jednocześnie – o ile zaoszczędzone przez podatników

środki zostaną przeznaczone na nabycie towarów i usług od podatników tego podatku – zwiększyć dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług oraz budżetu państwa i budżetów samorządowych z podatku dochodowego od przedsiębiorstw. Te ostatnie nie rekompensowałyby jednak gminom i miastom na prawach powiatu utraconych dochodów z podatku od czynności cywilnoprawnych. Beneficjentem tych zmian byłby jedynie budżet państwa.

5. Zmiana obciążeń administracyjnych: Przyjęcie projektowanych zmian z jednej strony ograniczy obowiązki administracyjne podmiotów, na których ciąży obowiązek podatkowy w podatku od czynności cywilnoprawnych, z drugiej zaś ograniczy zakres dokonywanej weryfikacji przez organy podatkowe.

6. Rozwiązania zagraniczne: Opodatkowaniu podatkami od czynności prawnych w większości państw OECD/UE podlegają transakcje dotyczące nieruchomości (np. Austria, Belgia, Chorwacja, Finlandia, Francja, Grecja, Hiszpania, Holandia, Irlandia, Islandia, Niemcy, Portugalia, Słowenia, Węgry). W kilku państwach członkowskich UE w systemach podatkowych przewidziano obciążenie podatkowe wobec innych czynności, takich jak umowy pożyczki (np. Cypr, Grecja, Hiszpania, Portugalia) lub sprzedaż majątku ruchomego (Grecja, Hiszpania, Węgry). 0% stawkę podatku *stamp duty* dla określonego progu transakcji (pożyczki) przewidziano na Cyprze. Zwolnienie takie nie obowiązuje w przypadku podatków od czynności prawnych w Grecji i Portugalii.

Autorzy:

Dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, V-VIII, X, XI.1-5)

Dr Danuta Adamiec, specjalistka w Wydziale Oceny Skutków Regulacji (pkt IV, XI.6)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/