

BEOS-420/26

Warszawa, 25 marca 2026 r.

WYDZIAŁ OCENY PRZEDMIOTU SEJMU

L.dz. SPS-III.020.38.18.2026

Data wpływu 26. 03. 2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (druk sejmowy nr 2321)

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 i deklarowanych skutków regulacji (DSR) wynika, że problemem, jaki ma rozwiązywać projektowana ustawa, jest konieczność poniesienia przez mikroprzedsiębiorców w krótkim okresie dodatkowych wysokich kosztów związanych z wdrożeniem oraz funkcjonowaniem elektronicznego systemu wystawiania i odbioru faktur w ramach obowiązkowego Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF), co może prowadzić do likwidacji prowadzonych firm.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizując ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług¹ (dalej: u.p.t.u.) w odniesieniu do zakresu podmiotowego i terminu obowiązywania odstępstw od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF.

Zgodnie z obecnym brzmieniem art. 145m ust. 1 u.p.t.u. w okresie od dnia 1 kwietnia 2026 r. do dnia 31 grudnia 2026 r. podatnicy obowiązani do wystawiania faktur ustrukturyzowanych mogą wystawiać faktury elektroniczne lub faktury w postaci papierowej, jeżeli łączna wartość sprzedaży wraz z kwotą podatku u tych podatników udokumentowana tymi fakturami wystawionymi w danym miesiącu jest mniejsza lub równa 10 000 zł. Zgodnie z art. 145m ust. 2 u.p.t.u. podatnik traci to prawo (prawo do wystawiania faktur elektronicznych oraz faktur w postaci

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.

papierowej poza systemem KSeF) poczynsz od faktury, którą przekroczono wartość, o której mowa w art. 145m ust. 1 u.p.t.u. (10 000 zł).

W projekcie proponuje się, aby prawo do wystawiania faktur elektronicznych lub faktur w postaci papierowej (poza systemem KSeF) przysługiwało podatnikom zaliczanym do mikroprzedsiębiorców w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców² (dalej: u.pr.przed.)³ od dnia 1 kwietnia 2026 r. do dnia 31 grudnia 2027 r. (nowe brzmienie art. 145m u.p.t.u. – art. 1 pkt 1 projektu).

Zgodnie z art. 145n ust. 1 u.p.t.u. w okresie od dnia 1 lutego 2026 r. do dnia 31 grudnia 2026 r. podatnicy obowiązani do wystawiania faktur ustrukturyzowanych mogą wystawiać: 1) faktury elektroniczne lub faktury w postaci papierowej przy zastosowaniu kas rejestrujących; 2) paragony fiskalne uznane za faktury wystawione zgodnie z art. 106e ust. 5 pkt 3 u.p.t.u.⁴

W projekcie proponuje się, aby przepis art. 145n ust. 1 u.p.t.u. był stosowany odpowiednio do mikroprzedsiębiorców, w terminie do dnia 31 grudnia 2027 r. (nowy ust. 1a w art. 145n u.p.t.u. – art. 1 pkt 2 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 2 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań, co – jak wskazano w DSR – związane jest z tym, że w ocenie Wnioskodawców przyjęte „w projekcie rozwiązanie wydłużenia czasu na wprowadzenie KSeF do małych firm o 2 lata jest rozwiązaniem najprostszym i skutecznym”.

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

Wśród państw członkowskich UE scentralizowane systemy e-fakturowania obowiązują obecnie w transakcjach między przedsiębiorstwami w Rumunii i we Włoszech (*Centralized Continuous Transaction Controls, CTC*)⁵.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

³ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 1 u.pr.przed. mikroprzedsiębiorcą w rozumieniu u.pr.przed. jest przedsiębiorca, który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki: a) zatrudniał średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczył równowartości w złotych 2 milionów euro;

⁴ Zgodnie z art. 106e ust. 5 pkt 3 u.p.t.u. faktura może nie zawierać – w przypadku, gdy kwota należności ogółem nie przekracza kwoty 450 zł albo kwoty 100 euro, jeżeli kwota ta określona jest w euro – danych określonych w art. 146e ust. 1 pkt 3 u.p.t.u. dotyczących nabywcy i danych określonych w art. 146e ust. 1 pkt 8, 9 i 11-14 u.p.t.u., pod warunkiem, że zawiera dane pozwalające określić dla poszczególnych stawek podatku kwotę podatku.

⁵ Informacje na podstawie E-invoice Compliance Navigator, <https://www.gep.com/software/gep-fina/e-invoice-compliance-navigator> oraz portalu Digital Building Blocks, <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108874/eInvoicing+Country+Factsheets+for+each+Member+State+and+other+countries>. W innych państwach członkowskich UE wprowadzono lub planuje się

W Rumunii obowiązek fakturowania elektronicznego w odniesieniu do wszystkich transakcji między przedsiębiorstwami mającymi siedzibę na terytorium Rumunii obowiązuje od 1 lipca 2024 r.⁶. Faktury muszą być przesyłane do systemu RO e-Factura w ciągu 5 dni kalendarzowych od wystawienia faktury elektronicznej. W przypadku nieprzestrzegania tego przepisu są nakładane kary, których wysokość jest uzależniona od wielkości przedsiębiorstwa⁷. Jednocześnie przedsiębiorstwa, których roczny obrót nie przekracza 500 000 euro, nie podlegają pełnemu egzekwowaniu przepisów do 1 lipca 2026 r. Podatnicy ci nie są wyłączeni z systemu, jednak w okresie przejściowym nie są na nich nakładane kary i stosowane w stosunku do nich środki egzekucyjne⁸.

We Włoszech od 1 stycznia 2019 r. fakturowanie elektroniczne obowiązuje w transakcjach między przedsiębiorstwami, a także transakcjach z konsumentami. Początkowo podatnicy, którzy stosowali system podatku ryczałtowego dla MŚP i których roczny obrót nie przekraczał 65 000 euro byli zwolnieni z obowiązku fakturowania elektronicznego. Od lipca 2022 r. powyższy próg został obniżony do 25 000 euro. Od stycznia 2024 r. powyższe zwolnienie zostało zniesione⁹.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Podstawowym prawnym skutkiem projektowanej ustawy będzie wydłużenie do 31 grudnia 2027 r. obowiązywania odstępstwa od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF dla podatników zaliczanych do mikroprzedsiębiorców w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.r.przed.

W obecnym stanie prawnym odstępstwo to obowiązuje od 1 kwietnia 2026 r. do 31 grudnia 2026 r. i polega na możliwości wystawiania faktur elektronicznych lub faktur w postaci papierowej (por. art. 145 ust. 1 u.p.t.u.). Od strony podmiotowej obejmuje podatników, u których łączna wartość sprzedaży wraz z kwotą podatku udokumentowana tymi fakturami (elektronicznymi lub w formie papierowej) wystawionymi w danym miesiącu jest mniejsza lub równa 10 000 zł, przy czym – zgodnie z art. 145m ust. 2 u.p.t.u. – podatnik traci prawo do wystawiania faktur elektronicznych i faktur w postaci papierowej począwszy od faktury, którą przekroczono wartość 10 000 zł.

W obecnym stanie prawnym odstępstwo to obejmuje więc wszystkich podatników, bez względu na rozmiary prowadzonej działalności i ograniczone jest wyłącznie łączną wartością sprzedaży, wraz z kwotą podatku udokumentowaną wystawionymi przez podatnika fakturami elektronicznymi lub w formie papierowej w danym miesiącu.

wprowadzenie obowiązku e-fakturowania w relacjach między przedsiębiorcami w modelu zdecentralizowanym lub opartym na raportowaniu danych (m.in. w Belgii, Estonii, Francji).

⁶ Jednocześnie od 1 stycznia 2025 r. w transakcjach z konsumentami podatnicy są zobowiązani do raportowania danych o wystawionych fakturach do systemu RO e-Factura.

⁷ Informacje z portalu Digital Building Blocks, <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/spaces/DIGITAL/pages/467108898/eInvoicing+in+Romania>.

⁸ Informacje z portalu VATCalc, <https://www.vatcalc.com/romania/romania-e-invoice-small-taxpayers-relaxation-till-july-2026>.

⁹ Informacje z portalu Digital Building Blocks, <https://ec.europa.eu/digital-building-blocks/sites/pages/viewpage.action?pageId=768802833>.

Projekt (zob. nowe brzmienie art. 145m u.p.t.u. – art. 1 pkt 1 projektu):

- wydłuża o rok okres stosowania odstępstwa (do 31 grudnia 2027 r.);
- ogranicza od strony podmiotowej stosowania odstępstwa do mikroprzedsiębiorców w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.pr.przed., a więc przedsiębiorców zatrudniających średniorocznie mniej niż 10 pracowników oraz osiągających roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 2 milionów euro, lub u których suma aktywów bilansu sporządzonego na koniec roku nie przekroczyła równowartości w złotych 2 milionów euro (zob. przypis 3);
- znosi ograniczenie odnoszące się do miesięcznej wartości sprzedaży dokumentowanej fakturami elektronicznymi lub fakturami w postaci papierowej.

Jednocześnie projekt umożliwia mikroprzedsiębiorcom wystawianie w okresie od 1 kwietnia 2026 r. do 31 grudnia 2027 r., a więc w okresie obowiązywania odstępstwa z art. 145m u.p.t.u., faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF (nowy ust. 1a w art. 145n u.p.t.u. – art. 1 pkt 2 projektu).

Projekt był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁰. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹¹.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia (art. 2 projektu). W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie art. 4 ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹² akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. W uzasadnionych przypadkach akty normatywne, z zastrzeżeniem dotyczącym przepisów porządkowych, mogą wchodzić w życie w terminie krótszym niż czternaście dni, a jeżeli ważny interes państwa wymaga natychmiastowego wejścia w życie aktu normatywnego i zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie, dniem wejścia w życie może być dzień ogłoszenia tego aktu w dzienniku urzędowym (por. art. 4 ust. 2 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych).

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków prawnych nie wniesiono istotnych uwag. W nielicznych komentarzach dotyczących kwestii prawnych odnoszono się raczej do obecnych regulacji, wskazując m.in. na możliwą niezgodność obowiązujących rozwiązań (obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF) z art. 51 Konstytucji.

¹⁰ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Gawron), opinia z dnia 26 lutego 2026 r., BEOS-WOSF/WPEiM-405/26.

¹¹ Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Andrzej Gawron) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z dnia 26 lutego 2026 r., nr BEOS-WOSF/WAPEiM-406/26.

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

Jeden z uczestników konsultacji argumentował ten zarzut następująco: „Obowiązkowy KSeF dla wszystkich jest niewspółmierny do wielkości prowadzonej działalności gospodarczej. W przeciwieństwie do dużych firm – mikro, małe i średnie nie mają działów IT, działów księgowych – korzystają z prostych programów do fakturowania, korzystają z usług zewnętrznych biur rachunkowych, firmy prowadzą uproszczone księgi rachunkowe nie korzystając w ogóle z usług księgowych i wystawiając faktury na blochkach fakturowych”¹³. Autor tego komentarza nie sprecyzował jednak, którego z przepisów tego artykułu dotyczy zarzut: czy zawartego w ust. 1, który stanowi, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby; czy w ust. 2, zgodnie z którym władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym; czy w ust. 3, zgodnie z którym każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych, a ograniczenie tego prawa może określić ustawa; czy w ust. 4, który stanowi, że każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą; czy też w ust. 5, zgodnie z którym zasady i tryb gromadzenia oraz udostępniania informacji określa ustawa.

Projekt może natomiast budzić wątpliwości co do zgodności z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, która rozumiana jest jako „identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej i relewantnej”¹⁴ i ma zastosowanie zarówno do przepisów kształtujących materialne elementy obowiązku podatkowego, jak i instrumentalne obowiązki podatkowe (ewidencyjne, sprawozdawcze, informacyjne), które służą realizacji zobowiązania podatkowego w prawidłowej wysokości.

Oczywiście, jak wielokrotnie podkreślał Trybunał Konstytucyjny, „nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP”¹⁵. Odstąpienie od zasady równości ma jednak zawsze charakter wyjątkowy i powinno być dobrze uzasadnione, a więc znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które jak podkreśla się w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego¹⁶:

- a) powinny pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów (celem wprowadzenia systemu KSeF jest skuteczniejsze zwalczanie oszustw podatkowych);
- b) muszą mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych;
- c) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (w tym przypadku waga interesu

¹³ ID ankiety: 122676.

¹⁴ Por. wyrok TK z dnia 29 marca 2012 r., sygn. K 27/08, OTK ZU z 2012 r. nr 3A, poz. 27.

¹⁵ Por. np. wyrok TK z dnia 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, OTK ZU nr 3/98, poz. 34.

¹⁶ Por. wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, OTK ZU z 2002 r. Nr 1A, poz. 6.

mikroprzedsiębiorców powinno zostać skonfrontowana z wartością jaką jest równowaga budżetowa i stan finansów publicznych¹⁷).

Projekt modyfikuje obowiązujące obecnie odstępstwo od ogólnej zasady wystawiania przez podatników podatku od towarów i usług faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF, przy czym modyfikacja ta – obok wydłużenia o rok okresu obowiązywania odstępstwa – dotyczy również jego zakresu podmiotowego. Obecnie odstępstwem na podstawie art. 145m u.p.t.u. objęci są wszyscy podatnicy podatku od towarów i usług, jeżeli łączna wartość sprzedaży wraz z kwotą podatku u tych podatników, udokumentowana fakturami elektronicznymi lub fakturami papierowymi wystawionymi, w danym miesiącu jest mniejsza lub równa, wraz z kwotą podatku, 10 000 zł. Projekt odstępstwem obejmuje mikroprzedsiębiorców w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.pr.przed., bez względu na wartość sprzedaży w danym miesiącu. Odstępstwo nie będzie dotyczyło natomiast pozostałych podatników, w tym małych i średnich, również bez względu na wartość sprzedaży w danym miesiącu. Tym samym o możliwości skorzystania z odstępstwa (okresu przejściowego) z art. 145m u.p.t.u. w brzmieniu projektowanym decydować będą względy formalne, kwalifikujące dany podmiot do określonej kategorii przedsiębiorców w rozumieniu u.pr.przed., nieuwzględniające jej wewnętrznego zróżnicowania (zob. pkt VIII opinii), nie zaś faktyczne rozmiary prowadzonej działalności określane wartością wystawionych w danym miesiącu faktur. Dodatkowo należy zauważyć, że zastosowane w projekcie kryterium różnicowania podatników podatku od towarów i usług – wielkości podmiotu, określanej liczbą zatrudnionych pracowników, kwotą rocznego obrotu netto lub sumą aktywów bilansu tego podmiotu, w miejsce obecnego kryterium – wartości miesięcznej sprzedaży udokumentowanej fakturami elektronicznymi lub papierowymi, zostało uzasadnione przez wnioskodawców koniecznością poniesienia przez tę grupę podatników (mikroprzedsiębiorców) „dodatkowych wysokich kosztów związanych z wdrożeniem oraz funkcjonowaniem elektronicznego systemu wystawiania i odbioru faktur”, co może stanowić „motywację do zamknięcia firm, co negatywnie odbije się nie tylko na nich samych, lokalnych społecznościach, w których żyją, ale przede wszystkim na gospodarce naszego kraju”. Uzasadnienie to pozostaje bez związku z celem wprowadzenia obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych. Został on określony w decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/1003¹⁸, podjętej na wniosek Polski, w którym wskazano, że system ten „przyczyni się do lepszego zwalczania oszustw związanych z podatkiem od wartości dodanej (VAT) i uchylania się od VAT. Szczególny środek, w połączeniu z przekazywaniem dodatkowych danych dotyczących transakcji, znacznie poprawi zdolności analityczne polskiej administracji podatkowej, umożliwiając jej automatyczną weryfikację spójności między zadeklarowanym a zapłaconym VAT oraz zwiększając dokładność weryfikacji wniosków o zwrot VAT składanych przez podatników. Ponadto będzie on stanowił uzupełnienie innych środków mających na celu zwalczanie oszustw

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniająca Rzeczpospolitą Polską do stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 218 i 232 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 168 z 27.06.2022 r., s. 81); <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1003&gid=1773321368651>.

związanych z VAT i uchylania się od VAT oraz modernizację systemu VAT, takich jak Jednolity Plik Kontrolny do celów VAT, mechanizm podzielonej płatności, elektroniczny system analizowania przepływów środków pieniężnych oraz system kas rejestrujących online służący do monitorowania sektora detalicznego¹⁹. Odstępstwo może dotyczyć ok. 2,3 mln mikroprzedsiębiorców na ok. 2,8 mln podatników podatku od towarów i usług (ok. 2 mln podatników VAT czynnych i ok. 0,8 mln podmiotów zwolnionych; zob. pkt VI opinii). Tym samym czasowo z obowiązku wystawiania faktur przy użyciu systemu KSeF będzie mogła skorzystać większość podatników podatku od towarów i usług, co w istocie uniemożliwi w okresie obowiązywania odstępstwa realizację przez KSeF celów, jakie legły u podstaw jego wprowadzenia.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na:

- 1) mikroprzedsiębiorców w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.pr.rzed. – według danych GUS²⁰ w 2024 r. działalność gospodarczą w Polsce prowadziło 2.367,6 tys. przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób (mikroprzedsiębiorstw), przy czym w stosunku do 2023 r. liczba tych podmiotów wzrosła o 66,3 tys. jednostek (o 2,9%); w grupie tej dominowały mikroprzedsiębiorstwa posiadające do 1 osoby zatrudnionej (77,5% ogółu mikroprzedsiębiorstw)²¹; z danych Ministerstwa Finansów wynika, że podatników podatku od towarów i usług (według stanu na koniec 2024 r.)²² było ok. 2 mln, w tym 5 tys. podatników, którzy przekroczyli obrót 200 mln zł²³, oraz 755 tys. podmiotów zwolnionych z podatku od towarów i usług – oznacza to, że z odstępstwa od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF mogłaby skorzystać większość podatników podatku od towarów i usług;
- 2) organy Krajowej Administracji Skarbowej – przede wszystkim naczelników urzędów skarbowych (400), naczelników urzędów celno-skarbowych (16, wraz z oddziałami celnymi – 134) oraz jednostki organizacyjne obsługujące te organy i pracownicy tych jednostek²⁴.

Pośrednio projektowana ustawa może oddziaływać na pozostałych przedsiębiorców w zakresie, w jakim mikroprzedsiębiorcy korzystający z możliwości wystawiania faktur elektronicznych i papierowych są ich kontrahentami.

Projektowana regulacja dotyczy podatników podatku od towarów i usług, a więc podmiotów (osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych

¹⁹ Zob. motyw czwarty decyzji Rady (UE) 2022/1003.

²⁰ <https://new.stat.gov.pl/portal-publicacje/dzialalnosc-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujacych-do-9-osob-w-2024-r>

²¹ Liczba mikroprzedsiębiorstw, w których pracuje maksymalnie 1 osoba i jest to dla niej główne miejsce pracy.

²² Zob. OSR do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz zmieniającej ustawę o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (druk 1407/X kadencja).

²³ Obowiązani są oni do wystawiania faktur ustrukturyzowanych w systemie KSeF od 1 lutego 2026 r. (zob. art. 106ga ust. 1 i art. 145l u.p.t.u.).

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

nieposiadających osobowości prawnej) prowadzących samodzielnie działalność gospodarczą w rozumieniu u.p.t.u. (por. art. 15-16 u.p.t.u.). Stąd też skutki projektowanej ustawy – wydłużającej o rok (do 31 grudnia 2027 r.) obowiązywanie odstępstwa od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF dla podatników zaliczanych do mikroprzedsiębiorców w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.pr.przed. – mają przede wszystkim wymiar gospodarczy, co znalazło swój wyraz również w załączonych do projektu DSR (Wnioskodawcy utożsamiają skutki społeczne ze skutkami gospodarczymi).

W odniesieniu do skutków społecznych należy zauważyć, że obowiązkowy KSeF został wprowadzony do polskiego systemu podatkowego na podstawie decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/1003, podjętej na wniosek Polski, w którym podnoszono argumenty odnoszące się do skuteczności zwalczania oszustw w podatku VAT (zob. pkt V opinii). Tym samym celem tego systemu jest zapewnienie budżetowi państwa odpowiednich dochodów z podatku od towarów i usług, dochodów, z których finansowane są wydatki publiczne. Przedłużenie o rok obowiązywania odstępstwa od wystawiania faktur ustrukturyzowanych oraz jednoczesna zmiana zakresu podmiotowego tego odstępstwa (objęcie nim wszystkich mikroprzedsiębiorców, bez względu na wysokość osiąganych przychodów, ponoszonych kosztów i uzyskanych dochodów) może wpłynąć negatywnie na zwalczanie oszustw podatkowych w zakresie podatku od towarów i usług, a tym samym na dochody budżetu państwa z tego podatku (zob. pkt. VIII opinii) i możliwość finansowania wydatków.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w licznych komentarzach dotyczących kwestii społecznych i gospodarczych odnoszono się raczej do obecnych regulacji niż do samego projektu, który biorąc pod uwagę treść komentarzy był co do zasady aprobowany przez uczestników konsultacji.

W komentarzach wskazywano, że przedsiębiorcy „często nie dysponują zapleczem technicznym ani finansowym pozwalającym na szybkie dostosowanie się do nowych wymogów. Dodatkowy czas umożliwia spokojne przygotowanie systemów księgowych, przeszkolenie pracowników oraz wybór odpowiednich narzędzi bez ponoszenia nadmiernych kosztów. Takie rozwiązanie zmniejsza ryzyko błędów, kar oraz zaburzeń w bieżącym funkcjonowaniu najmniejszych firm.”²⁵ Zaznaczono, że obecny „stan prawny nie obliuguje przedsiębiorców do posiadania dostępu do komputera z internetem, ani telefonu. Korzystanie z KSeF bez dostępu do sieci internet jest prawdopodobnie niewykonalne. W Polsce jest wielu przedsiębiorców, którzy wystawiają dokumenty odręcznie, zaś wysyłki jednolitych plików kontrolnych dokonują w ich imieniu pełnomocnicy. Zakup komputera oraz stworzenie infrastruktury z dostępem do sieci internet w niektórych regionach jest bardzo czasochłonne. Nie w każde miejsce w kraju dociera bowiem zasięg sieci komórkowych, czy też internet światłowodowy.”²⁶ Inny uczestnik konsultacji wyraził pogląd, że „przesunięcie obowiązku wejścia w system KSeF pozwoli na naturalne bezbolesne wejście, małych firm do systemu KSeF.”²⁷ Kolejny uczestnik konsultacji

²⁵ ID ankiety: 123095.

²⁶ ID ankiety: 126821. Co do dostępności sieci Internet należy zauważyć, że w 2025 r. 96,2% gospodarstw domowych posiadało dostępność do sieci Internet. Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/nauka-i-technika-spolnoczenstwo-informacyjne/spolnoczenstwo-informacyjne/>

²⁷ ID ankiety: 123200.

podkreślił, że proponowana zmiana wpłynie pozytywnie na wszystkich obywateli, a brak przymusu stosowania KSeF ułatwi rozliczenia z kontrahentami. Wyraził on również pogląd, że obecnie podatnicy są nieprzygotowani na wprowadzenie tego systemu, a sam system jest zbyt zawiły i nieprzygotowany.²⁸

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR i uzasadnieniu projektu w odniesieniu do skutków gospodarczych stwierdzono, że projektowana ustawa przyczyni się do: a) stabilizacji funkcjonowania najmniejszych przedsiębiorstw, b) ograniczenia ryzyka nagłego spadku liczby aktywnych działalności gospodarczych, c) utrzymania miejsc pracy tworzonych przez mikroprzedsiębiorców, d) uniknięcia przez mikroprzedsiębiorców konieczności poniesienia w krótkim okresie kosztów wdrożenia systemów informatycznych. *A contrario*, brak wprowadzenia projektowanej regulacji spowoduje destabilizację funkcjonowania najmniejszych przedsiębiorstw, utratę miejsc pracy, konieczność poniesienia w krótkim czasie kosztów wdrożenia systemów informatycznych.

Ani w uzasadnieniu, ani w DSR nie dokonano analizy potwierdzającej stawiane tezy (brak takiej analizy również w pismach Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców dołączonych do druku sejmowego nr 2321).

W kontekście przedstawionych przez wnioskodawców tez należy zauważyć, że podmioty zaliczane do mikroprzedsiębiorców stanowią zróżnicowaną grupę podatników²⁹; w grupie tej są zarówno podatnicy zatrudniający pracowników (maksymalnie dziewięciu), jak i przedsiębiorstwa jednoosobowe (mikroprzedsiębiorstw, w których pracowała maksymalnie jedna osoba było w 2024 r. 1.835.855), o przychodach do równowartości w złotych 2 mln euro lub sumie aktywów bilansu nieprzekraczającej równowartości w złotych 2 milionów euro³⁰.

W podmiotach tych według stanu na 31 grudnia 2024 r. było 4.487.058 pracujących, zaś przeciętne zatrudnienie wyniosło 1.503.962 osoby³¹. Przychody tych firm wyniosły 2.092.798.257 tys. zł (przeciętnie na 1 podmiot – 883.929,75 zł), zaś koszty 1.707.716.711 tys. zł; wskaźnik poziomu kosztów wyniósł 81,6%, zaś wynik finansowy brutto na 1 mikroprzedsiębiorstwo – 162.646 tys. zł.

Ze względu na rodzaj prowadzonej działalności największy udział w zbiorowości mikroprzedsiębiorstw stanowiły w 2024 r. jednostki prowadzące działalność w zakresie usług – 59,9% (wzrost o 2,1 p. proc. r/r). Jednostki z sekcji handel; naprawa pojazdów samochodowych stanowiły 17,3% (spadek o 1,4 p. proc.

²⁸ ID ankiety: 124276.

²⁹ Zob. <https://new.stat.gov.pl/portal-publicacje/dzialalnosc-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujacych-do-9-osob-w-2024-r>

³⁰ Por. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.pr.przed.

³¹ W 2024 r. według danych GUS najwięcej osób pracowało w sektorze usług – 2 352,4 tys. osób, tj. 52,4% wszystkich pracujących w mikroprzedsiębiorstwach i ich liczba wzrosła w stosunku do roku poprzedniego o 101,9 tys. osób (o 4,5%). Drugą pod względem liczby pracujących była sekcja handel; naprawa pojazdów samochodowych, w której pracowało 965,6 tys. osób, tj. 21,5% badanej zbiorowości (spadek w stosunku do roku poprzedniego o 61,0 tys. osób, tj. o 5,9%).

r/r), a jednostki z sekcji budownictwo – 14,6% (spadek udziału w stosunku do roku ubiegłego o 0,2 p. proc.).

Największą część przychodów wszystkich mikroprzedsiębiorstw w 2024 r. wygenerowały jednostki działające w sektorze usług – 41,6% (870,1 mld zł). Drugie co do wielkości były przychody podmiotów z sekcji handel; naprawa pojazdów samochodowych – ich przychody stanowiły 35,1% (734,1 mld zł).

Nie można więc wszystkich mikroprzedsiębiorców traktować dla celów wypełniania obowiązków podatkowych według tych samych reguł. Zauważyć przy tym należy, że zyskowność brutto mikroprzedsiębiorstw kształtowała się na poziomie 18,4% (wskaźnik kosztów wyniósł 81,6%), przy czym w usługach zyskowność brutto wyniosła 24,9% (wskaźnik kosztów 75,1%), w handlu i naprawie samochodów – 8,7% (wskaźnik kosztów – 91,3%), w budownictwie – 25% (wskaźnik kosztów 75%), zaś w przemyśle – 16,1% (wskaźnik kosztów 83,9%). Stąd też siła ekonomiczna tych podmiotów jest zróżnicowana i po części uzależniona od obszaru działania. Dla porównania, zysk brutto przedsiębiorstw zatrudniających od 10 pracowników wyniósł w 2024 r. 4,6%³².

W 2024 r. największą część przychodów ogółem mikroprzedsiębiorstw według województw wypracowały jednostki z województw: mazowieckiego – 33,1% (691,8 mld zł), śląskiego – 9,4% (195,7 mld zł) oraz wielkopolskiego – 9,0% (188,8 mld zł). Najmniejsza część przychodów przypadła na mikroprzedsiębiorstwa mające siedzibę w województwach: opolskim – 1,4% (29,2 mld zł), lubuskim – 1,5% (31,6 mld zł) i świętokrzyskim – 1,6% (33,3 mld zł). Najwyższy wskaźnik poziomu kosztów odnotowano w mikroprzedsiębiorstwach mających siedzibę na terenie województw: mazowieckiego – 87,7%, lubelskiego – 87,5% oraz podkarpackiego – 84,2%, a najniższy w jednostkach z województw: warmińsko-mazurskiego – 72,2%, zachodniopomorskiego – 73,4% i łódzkiego – 74,5%.

Podobnie najwyższe wydatki na wynagrodzenia brutto odnotowano w mikroprzedsiębiorstwach mających siedzibę w województwach: mazowieckim – 24,6% (23,4 mld zł), śląskim – 11,8% (11,2 mld zł) oraz wielkopolskim – 10,2% (9,7 mld zł), natomiast najniższe w województwach lubuskim i świętokrzyskim (po 1,9 mld zł).

Reasumując, analiza danych GUS dotyczących mikroprzedsiębiorstw, a więc podmiotów zatrudniających do 9 pracowników, nie wskazuje, aby ich potencjał finansowy utrudniał w sposób znaczący dostosowanie się do wymogów związanych z wystawianiem i przyjmowaniem faktur przy użyciu KSeF, a tym samym brak wprowadzenia projektowanej zmiany spowodował skutki przewidywane w DSR (destabilizacja funkcjonowania najmniejszych przedsiębiorstw, utrata miejsc pracy, konieczność poniesienia w krótkim czasie kosztów wdrożenia systemów informatycznych). W tym kontekście należy jednocześnie zauważyć, że KSeF jako narzędzie dobrowolne funkcjonuje od 2022 r.³³, a jako narzędzie obowiązkowe od 1 lutego 2026 r., przy czym ustawodawca przewidział okresy przejściowe

³² https://stat.gov.pl/files/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5502/40/9/1/wyniki_finansowe_przedsiębiorstw_w_2024_r..pdf. Dane dotyczą 51.408 badanych przedsiębiorstw niefinansowych prowadzących księgi rachunkowe., z których 64,7% stanowiły jednostki małe (10-49 pracowników), 27,6% jednostki średnie (50-249 pracowników) i 7,7% jednostki duże (od 250 pracowników).

³³ Zob. ustawę z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r. poz. 2076).

(por. art. 145l – 145n u.p.t.u.), w których możliwe jest wystawianie faktur elektronicznych i w wersji papierowej, a więc bez użycia KSeF. Tym samym możliwe jest rozłożenie w czasie ewentualnych kosztów koniecznych do wdrożenia przez podatnika systemu wystawiania faktur ustrukturyzowanych. Projekt jedynie wydłuża okres, w którym koszty te będą musiały być poniesione, co – biorąc pod uwagę cel wprowadzenia obowiązkowego systemu KSeF – nie jest rozwiązaniem optymalnym z punktu widzenia gospodarki. Rozwiązanie takie ułatwia bowiem ucieczkę przed podatkiem, co może powodować zakłócenia gospodarki, warunków konkurencji³⁴. Oczywiście, korzystanie z KSeF wymaga dostosowania systemów księgowych do obsługi KSeF, jednak po pierwsze – koszty te w przypadku mikroprzedsiębiorców można minimalizować poprzez zlecenie prowadzenia ksiąg i obsługi systemu biura rachunkowego, a po drugie – dokumentowanie transakcji przy użyciu KSeF w dłuższym okresie może przynieść oszczędności.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W odniesieniu do skutków dla finansów publicznych w uzasadnieniu projektu i DSR wskazano, że projektowana regulacja nie wpłynie na ten sektor, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego, gdyż koszty stworzenia KSeF zostały już poniesione. Nastąpi jedynie odroczenie funkcjonowania systemu KSeF dla mikroprzedsiębiorców. Ponadto podkreślono, że projektowana zmiana nie wpłynie na plany dodatkowego uszczelnienia luki w podatku od towarów i usług, tym samym nie wpłynie negatywnie na dochody podatkowe z tego podatku.

W tym kontekście należy zauważyć, że – jak wskazano w decyzji Rady (UE) 2022/1003, która stanowiła podstawę wprowadzenia KSeF w Polsce – narzędzie to, w założeniu polskiego rządu, w połączeniu z przekazywaniem dodatkowych danych dotyczących transakcji, ma znacznie poprawić zdolności analityczne polskiej administracji podatkowej, umożliwiając jej automatyczną weryfikację spójności między zadeklarowanym a zapłaconym VAT oraz zwiększyć dokładność weryfikacji wniosków o zwrot VAT składanych przez podatników. Ma ono stanowić również uzupełnienie innych środków mających na celu zwalczanie oszustw związanych z VAT i uchylania się od VAT oraz modernizację systemu VAT, takich jak Jednolity Plik Kontrolny do celów VAT, mechanizm podzielonej płatności, elektroniczny system analizowania przepływów środków pieniężnych oraz system kas rejestrujących online służący do monitorowania sektora detalicznego. Narzędzie to ma także zapewnić szereg środków upraszczających, aby ułatwić podatnikom wypełnianie ich obowiązków, takich jak wstępne wypełnianie deklaracji VAT i informacji podsumowujących lub szybsze zwroty VAT.

Według szacunków Ministerstwa Finansów wprowadzenie obowiązku e-fakturowania może skutkować dodatkowymi dochodami budżetu państwa z tytułu podatku VAT w kwocie 1,8 mld zł w pierwszym całym roku obowiązywania nowego systemu (pierwotnie zakładano jego uruchomienie w 2025 r.). W kolejnych latach z uwagi na utrzymywanie się efektu uszczelnienia systemu podatkowego dochody wynikające z tego rozwiązania będą stopniowo maleć (w drugim pełnym roku – 1,2

³⁴ Por. P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1990, s. 521-522.

mld zł, od trzeciego do piątego – po 960 mln zł w każdym roku, a w następnych czterech latach – po 840 mln zł w każdym roku); łącznie w tych dziewięciu latach 9,24 mld zł.³⁵

Przedłużenie okresu obowiązywania odstępstwa od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych oraz umożliwienie korzystania z tego odstępstwa wszystkim podatnikom będącym mikroprzedsiębiorcami może zmniejszyć zakładane dodatkowe dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług związane z funkcjonowaniem systemu KSeF, aczkolwiek oszacowanie tego ubytku jest niemożliwe.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja wydłuża o rok okres wystawiania przez mikroprzedsiębiorców faktur elektronicznych poza systemem KSeF oraz faktur papierowych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Podstawowym prawnym skutkiem projektowanej ustawy będzie wydłużenie do 31 grudnia 2027 r. obowiązywania odstępstwa od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF dla podatników zaliczanych do mikroprzedsiębiorców w rozumieniu art. 7 ust. 1 pkt 1 u.p.r.przed., przy czym projekt, oprócz wydłużenia stosowania odstępstwa określonego w art. 145m u.p.t.u., ogranicza od strony podmiotowej stosowanie tego odstępstwa do mikroprzedsiębiorców oraz znosi obowiązujące obecnie ograniczenie odnoszące się do miesięcznej wartości sprzedaży dokumentowanej fakturami elektronicznymi lub fakturami w postaci papierowej.

Projekt może budzić wątpliwości co do zgodności z wyrażoną w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasadą równości, która ma zastosowanie zarówno do przepisów kształtujących materialne elementy obowiązku podatkowego, jak i instrumentalne obowiązki podatkowe (ewidencyjne, sprawozdawcze, informacyjne), które służą realizacji zobowiązania podatkowego w prawidłowej wysokości.

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na mikroprzedsiębiorców (ok. 2,4 mln podmiotów) i organy podatkowe KAS, jednostki organizacyjne obsługujące te organy oraz ich pracowników. Przedłużenie o rok obowiązywania odstępstwa od wystawiania faktur ustrukturyzowanych oraz jednoczesna zmiana zakresu podmiotowego tego

³⁵ Zob. OSR rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz niektórych innych ustaw (druk nr 3242/IX kadencja).

odstępstwa (objęcie nim wszystkich mikroprzedsiębiorców, bez względu na wysokość osiąganych przychodów, ponoszonych kosztów i uzyskanych dochodów) może wpłynąć negatywnie na zwalczanie oszustw podatkowych w zakresie podatku od towarów i usług, a tym samym na dochody budżetu państwa z tego podatku i możliwość finansowania wydatków.

3. Skutki gospodarcze: Analiza danych GUS dotyczących mikroprzedsiębiorstw, a więc podmiotów zatrudniających do 9 pracowników, nie wskazuje, aby ich potencjał finansowy utrudniał w sposób znaczący dostosowanie się do wymogów związanych z wystawianiem i przyjmowaniem faktur przy użyciu KSeF, a tym samym brak przyjęcia projektowanej zmiany spowodował skutki przewidywane w DSR (destabilizacja funkcjonowania najmniejszych przedsiębiorstw, utrata miejsc pracy, konieczność poniesienia w krótkim czasie kosztów wdrożenia systemów informatycznych).

4. Skutki finansowe: Przedłużenie okresu obowiązywania odstępstwa od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych i umożliwienie korzystania z tego odstępstwa wszystkim podatnikom będącym mikroprzedsiębiorcami może wpłynąć na zakładane dodatkowe dochody budżetu państwa z podatku od towarów i usług związane z funkcjonowaniem systemu KSeF, aczkolwiek oszacowanie ubytku jest niemożliwe. Ministerstwo Finansów zakładało dodatkowe dochody z tego tytułu w kwocie 1,8 mld zł w pierwszym całym roku obowiązywania nowego systemu.

5. Skutki administracyjne: Projektowana regulacja wydłuża o rok okres wystawiania przez mikroprzedsiębiorców faktur elektronicznych poza systemem KSeF oraz faktur papierowych.

6. Rozwiązania zagraniczne: Wśród państw członkowskich UE scentralizowane systemy e-fakturowania obowiązują obecnie w transakcjach między przedsiębiorstwami w Rumunii i we Włoszech. W Rumunii przedsiębiorstwa, których roczny obrót nie przekracza 500 000 euro, nie podlegają pełnemu egzekwowaniu przepisów do 1 lipca 2026 r. We Włoszech początkowo podatnicy, którzy stosowali system podatku ryczałtowego dla MŚP i których roczny obrót nie przekraczał określonego progu byli zwolnieni z obowiązku fakturowania elektronicznego. Od stycznia 2024 r. zwolnienie to nie obowiązuje.

Autorzy:

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

Dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.6)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/