



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2359
Warszawa, 26 lutego 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Bartłomieja Pejo.

(-) Konrad Berkowicz; (-) Karina Anna Bosak; (-) Krzysztof Bosak; (-) Bronisław Foltyn; (-) Marek Jakubiak; (-) Sławomir Mentzen; (-) Krzysztof Mulawa; (-) Bartłomiej Pejo; (-) Grzegorz Płaczek; (-) Michał Połuboczek; (-) Jarosław Sachajko; (-) Krzysztof Szymański; (-) Krzysztof Tuduj; (-) Witold Tumanowicz; (-) Michał Wawer; (-) Ryszard Wilk; (-) Przemysław Wipler; (-) Andrzej Tomasz Zapałowski.

U S T A W A

z dnia ... 2026 r.

o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług

Art. 1. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 775, 894, 896, 1203, 1541, 1811) w art. 106ga:

1) w ust. 2 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) przez podatnika będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795, 1826);”;

2) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. W przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1-2a i 4, podatnicy mogą wystawiać faktury ustrukturyzowane.”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

1. Potrzeba i cel wydania ustawy oraz rzeczywisty stan w dziedzinie, która ma być unormowana

Celem przedmiotowej nowelizacji jest wprowadzenie dobrowolności wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur (dalej: KSeF) przez podatnika będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795, 1826), zwanej dalej: „Prawo przedsiębiorców”.

Do osiągnięcia wskazanego powyżej celu niezbędne są zmiany w art. 106ga ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 775, 894, 896, 1203, 1541, 1811), zwanej dalej: „ustawa o VAT”, w zakresie ust. 2 poprzez dodanie po pkt 2 pkt 2a oraz ust. 4 poprzez zmianę jego brzmienia.

Obecnie, zgodnie z art. 106ga ust. 1 ustawy o VAT, podatnicy są obowiązani wystawiać faktury ustrukturyzowane przy użyciu KSeF, ale jak wskazuje się w ust. 2 obowiązek ten „nie dotyczy wystawiania faktur:

- 1) przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju;
- 2) przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej na terytorium kraju, który posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju, przy czym to stałe miejsce prowadzenia działalności nie uczestniczy w dostawie towarów lub świadczeniu usług, dla których wystawiono fakturę;
- 3) przez podatnika korzystającego z procedur szczególnych, o których mowa w dziale XII w rozdziałach 7, 7a i 9, dokumentujących czynności rozliczane w tych procedurach;
- 4) na rzecz nabywcy towarów lub usług będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej;
- 5) w przypadku odpowiednio udokumentowanych dostaw towarów lub świadczenia usług, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 106s;
- 6) przez podatnika korzystającego ze zwolnienia, o którym mowa w art. 113a ust. 1;”;

natomiast ust. 3 wskazuje, że w przypadku, o którym mowa w ust. 2, wystawia się faktury elektroniczne lub faktury w postaci papierowej, a z kolei zgodnie z ust. 4 w przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 4, podatnicy mogą wystawiać faktury ustrukturyzowane. Wskazane

wyżej przepisy ustanawiają zatem wyłączenia od ogólnego obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF oraz dobrowolność ich wystawiania dla niektórych podatników lub na rzecz określonych nabywców towarów lub usług.

Głównym celem projektu jest uzupełnienie katalogu przypadków, gdy wystawianie faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF będzie dobrowolne o wystawianie faktur przez podatnika będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym:

1) mikroprzedsiębiorca to 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 przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro” (art. 7 ust. 1 pkt 1 Prawa przedsiębiorców);

2) mały przedsiębiorca to przedsiębiorca, „który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:

a) zatrudniał średniorocznie mniej niż 50 pracowników oraz

b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro – i który nie jest mikroprzedsiębiorcą” (art. 7 ust. 1 pkt 2 Prawa przedsiębiorców);

3) średni przedsiębiorca to przedsiębiorca, „który w co najmniej jednym roku z dwóch ostatnich lat obrotowych spełniał łącznie następujące warunki:

a) zatrudniał średniorocznie mniej niż 250 pracowników oraz

b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro – i który nie jest mikroprzedsiębiorcą ani małym przedsiębiorcą” (art. 7 ust. 1 pkt 3 Prawa przedsiębiorców).

Niniejszy projekt ustawy jest realizacją wielokrotnie podnoszonego przez mikro, małych i średnich przedsiębiorców postulatu ograniczenia podmiotowego funkcjonowania

obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF. Dla bardzo dużej grupy, przede wszystkim najmniejszych firm tzw. „obowiązek KSeF” będzie wiązał się z poniesieniem dodatkowych wysokich kosztów związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem elektronicznego systemu wystawiania i odbioru faktur. Przedsiębiorcy, którzy od początku prowadzenia działalności gospodarczej wystawiają faktury ręcznie, także powinni mieć do tego prawo. Nie można dopuścić do tego, żeby KSeF stał się motywacją do zamknięcia kolejnych polskich przedsiębiorstw i działalności gospodarczych, co negatywnie odbije się na lokalnych społecznościach i całej polskiej gospodarce. Każdy powinien mieć możliwość korzystania z dobrodziejstw KSeF, ale mikro, mali i średni przedsiębiorcy nie mogą być do tego zmuszani.

Polscy przedsiębiorcy wiele razy podnosili problemy związane z obowiązkowym wystawianiem faktur w KSeF, także podczas posiedzeń Parlamentarnego Zespołu ds. Wsparcia i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Podczas posiedzenia tego Zespołu, które odbyło się w dniu 16 października 2025 r., a w którym uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz ok. 70 przedsiębiorców reprezentujących różne branże biznesu, przedsiębiorcy obecni na posiedzeniu wyrazili ogromny sprzeciw i niezadowolenie z faktu wprowadzania KSeF oraz pomimo wyjaśnień ze strony przedstawicieli MF pozostali nieprzekonani, że centralizacja danych i inwigilacja transakcji są kluczem do sprawnego poboru podatków. Przedstawiciele branż, które łącznie odpowiadają za około 50% polskiego PKB, wyrazili szereg poważnych obaw dotyczących funkcjonowania systemu. Był to wyraźny objaw, że KSeF wprowadzony w obecnej formie nie uzyskał społecznej akceptacji i budzi fundamentalne wątpliwości co do proporcjonalności oraz zasadności przyjętych rozwiązań.

Główne zastrzeżenia formułowane przez przedsiębiorców pod adresem KSeF opierają się na czterech filarach:

- 1) niedostateczne przygotowanie techniczne;
- 2) negatywny wpływ na działalność firm;
- 3) ryzyko bezprecedensowej inwigilacji gospodarczej;
- 4) zagrożenie bezpieczeństwa danych.

Ad. 1) Historia wdrożenia KSeF jest naznaczona licznymi opóźnieniami, co samo w sobie stanowi dowód na istnienie fundamentalnych problemów z architekturą i wydajnością systemu. Potwierdza to raport Najwyższej Izby Kontroli z 15 lipca 2025 r.¹, który wskazuje, że problemy z wydajnością, sygnalizowane już w 2023 r., nie spotkały się ze skuteczną i odpowiednio wczesną reakcją ze strony MF. Raport NIK wprost wskazuje brak efektywnego nadzoru nad projektem, który ma przetwarzać ponad 2,5 miliarda faktur rocznie. Udostępnione w październiku 2025 r. środowisko testowe (przedprodukcyjne) KSeF 2.0 niemal natychmiast

¹ <https://www.mddp.pl/vat-i-akcyza-nik-alarmuje-opozniony-ksef/>

ujawniło awarie i problemy techniczne. Co więcej już po wejściu w życie przepisów dotyczących częściowej obligatoryjności KSeF, a więc 1 lutego 2026 r. doszło do ogromnego obciążenia systemu oraz awarii, mimo iż zarejestrowało się do niego dopiero 150 tys. firm². Sytuacja ta podważa wiarygodność zapewnień o stabilności i gotowości systemu. Wprowadzenie obowiązku korzystania z wadliwego narzędzia grozi paraliżem procesów fakturowania w skali całej gospodarki, prowadząc do zatorów płatniczych, błędów w rozliczeniach i chaosu operacyjnego. Wydaje się bardzo prawdopodobne, że awarie i problemy techniczne mogą być jeszcze większe i częstsze, gdy obowiązkiem wystawiania faktur poprzez KSeF zostaną objęte kolejne 2 miliony firm, które będą do tego zobowiązane. Z tego powodu konieczne jest pozostawienie mikro, małym i średnim przedsiębiorcom wyboru, a nie zmuszanie ich do uczestnictwa w wadliwym systemie.

Ad. 2) KSeF, wbrew deklaracjom o ułatwieniach, dla wielu firm, zwłaszcza z sektora MŚP, stanowi ogromne wyzwanie organizacyjne i finansowe. Badania z października 2025 r. pokazywały, że 69% biur rachunkowych oraz znaczący odsetek firm nie było gotowych na wdrożenie systemu. Główne obawy przedsiębiorców to ryzyko błędów, problemy w komunikacji z klientami oraz konieczność poniesienia wysokich kosztów na nowe oprogramowanie, integrację systemów i przeszkolenie pracowników³. Szczególnie dotkliwie będzie to dla mikroprzedsiębiorstw, które często działając w modelu niskokosztowym, nie posiadają rozbudowanych działów finansowo-księgowych i korzystają z prostych, darmowych narzędzi. Dla nich KSeF to bariera, która może zaważyć na rentowności i sensie dalszego prowadzenia działalności. Co więcej, reklamowane korzyści, takie jak przyspieszony zwrot VAT, w dużej mierze omijają najmniejsze firmy, w tym ryczałtowców oraz podmioty zwolnione z VAT. Prognozy formułowane przez organizacje branżowe wskazują na ryzyko zwiększenia przypadków zamykania jednoosobowych działalności gospodarczych oraz spadku liczby nowo zakładanych firm, co uderzy w fundamenty polskiej gospodarki. Nie można dopuścić do sytuacji, w której cyfryzacja, zamiast wspierać rozwój gospodarczy, stanie się narzędziem jego hamowania. Na znaczące koszty organizacyjne i finansowe, związane m.in. z koniecznością reorganizacji procesów wewnętrznych, integracji systemów księgowych oraz utrzymywania równoległych form ewidencji w związku z niedoskonałościami systemu wskazuje także Agnieszka Majewska, Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców, która wystąpiła do Ministra Finansów i Gospodarki z wnioskiem o podjęcie pilnych działań w związku z barierami, jakie dla przedsiębiorców szczególnie mikro i małych firm stwarza wdrożenie Krajowego Systemu e-Faktur⁴.

² <https://businessinsider.com.pl/prawo/podatki/ksef-padl-przedsiębiorcy-maja-problem-z-logowaniem-dostaja-niepokojujące-informacje/7czy285>

³ <https://monikarozycycka.pl/aktualnosci/cyfrowa-rewolucja-zmiażdzy-polska-mikroprzedsiębiorczość-cała-prawda-o-ksef/>

⁴ <https://rzecznikmsp.gov.pl/rzecznik-chroniac-mikro-i-malych-przedsiębiorców-apeluje-do-ministra-finansow-o-przesuniecie-obowiązku-ksef>

Ad. 3) KSeF w swojej istocie jest systemem centralizującym w jednym miejscu kompletne i szczegółowe informacje o każdej transakcji zawieranej w Polsce. Baza ta będzie zawierać nie tylko dane kontrahentów, ale również przedmiot transakcji, jego ilość i wartość. Oznacza to de facto likwidację tajemnicy handlowej. Państwo uzyska bezprecedensowy wgląd w strategię cenową firm, marże, bazy klientów i dostawców, a także w prywatne zakupy obywateli, jeśli dokonują ich na fakturę. Według analizy na portalu Selfhosty.pl: „z uwagi na zawarte szczegółowe informacje o transakcji, udostępnione Rządowi tajemnica handlowa zniknie z życia publicznego, a przeciętny Kowalski straci jeszcze więcej prywatności”⁵. Centralizacja tak wrażliwych danych stwarza ogromne ryzyko nadużyć, prowadząc do pełnej inwigilacji życia gospodarczego i prywatnego. Dane te mogą posłużyć do zaawansowanej inżynierii społecznej, a w skrajnych przypadkach do wywierania presji na obywateli poprzez narzędzia finansowe. Gromadzenie tak potężnego zasobu wiedzy o społeczeństwie w rękach jednej instytucji jest zagrożeniem dla swobód obywatelskich i gospodarczych, co znajduje potwierdzenie w obawach wyrażanych przez przedsiębiorców. Należy także wskazać, że zgodnie z art. 10 ust. 1 Prawa przedsiębiorców „Organ kieruje się w swoich działaniach zasadą zaufania do przedsiębiorcy, zakładając, że działa on zgodnie z prawem, uczciwie oraz z poszanowaniem dobrych obyczajów”, dlatego też zgodnie z tą zasadą, powinno umożliwić się dobrowolne korzystanie z KSeF przez najmniejszych przedsiębiorców, zwłaszcza że istniejące już przepisy dają możliwość weryfikacji faktur.

Ad. 4) Stworzenie centralnej bazy wszystkich faktur w Polsce czyni z KSeF niezwykle atrakcyjny cel dla cyberprzestępców i obcych wywiadów gospodarczych. Skuteczny atak na ten system mógłby doprowadzić do katastrofalnego w skutkach wycieku danych, paraliżując polską gospodarkę i ujawniając najgłębsze tajemnice handlowe polskich firm. Informacje dotyczące struktury kosztów, cen i kontrahentach mogłyby trafić w ręce konkurencji, także zagranicznej, niwecząc budowaną latami przewagę konkurencyjną. Niestety dotychczasowe zapewnienia o bezpieczeństwie systemu, w kontekście występujących problemów technicznych, są niewystarczające. Ryzyko związane z potencjalnym wyciekami danych jest nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do potencjalnych korzyści z wdrożenia systemu. Przedsiębiorcy oczekują, że ich dane będą chronione w sposób adekwatny do skali zagrożenia. Co istotne sam minister finansów i gospodarki Andrzej Domański poinformował 13 lutego 2026 r., że problemy z działaniem KSeF wynikały m.in z ataku DDoS na system logowania, a także że ataki wyprowadzono z 17 państw i stały za nimi grupy hakerskie⁶. Argumenty o braku pełnego bezpieczeństwa okazały się zatem słuszne i nie można ich bagatelizować. Kolejne ataki mogą bowiem być znacznie bardziej brzemienne w skutkach, co zostało wskazane wyżej. Ogromne wątpliwości budzi także kwestia przetwarzania danych osobowych z KSeF przez zagraniczne firmy, a także informacje dotyczące wykorzystywania zagranicznej

⁵ <https://selfhosty.pl/krajowy-system-efaktur-ksef-inwigilacja/>

⁶ <https://www.bankier.pl/wiadomosc/To-nie-bylo-tylko-awaria-Hakerzy-uderzyli-w-KSeF-Domanski-Atak-wyprowadzono-z-17-panstw-9083082.html>

infrastruktury pośredniczącej przy komunikacji z KSeF. Należy uszanować brak zaufania do organów państwa ze strony wielu przedsiębiorców, na co organy te „pracowały” przez dziesięciolecia. Narzucana obligatoryjność stosowania KSeF nawet przez najmniejsze podmioty gospodarcze nie rozwiewa obaw i nie buduje zaufania, a kurczowe trzymanie się kwestionowanych przepisów brak zaufania wręcz potęguje.

Przedstawione powyżej argumenty, wzmocnione wyraźnym i masowym sprzeciwem przedsiębiorców, stanowiskiem Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, a także aktualnymi wydarzeniami związanymi z funkcjonowaniem KSeF jasno wskazują, że KSeF jest projektem niedopracowanym, ryzykownym i zagrażającym stabilności polskiej gospodarki. Fakty te wskazują na pilną konieczność wprowadzenia dobrowolności korzystania z tego systemu dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Nie można dopuścić do sytuacji, w której największe koszty poniosą polscy przedsiębiorcy. Przegłosowanie przez Sejm RP projektowanej nowelizacji będzie odważną rewizją błędnych założeń i wsłuchaniem się w głos tysięcy przedsiębiorców, którzy dzień po dniu budują dobrobyt Polski i Polaków. Nie można pozwolić na to, aby niedopracowana cyfrowa rewolucja zdławiła polską przedsiębiorczość. Dobrowolność i współpraca zamiast odgórnego narzucania rozwiązań podatnikom powinny być fundamentem nowoczesnej administracji państwowej.

Należy także wskazać na fakt, że dobrowolny model KSeF jest w pełni zgodny z ogólnymi przepisami prawa Unii Europejskiej (Dyrektywa VAT 2006/112/WE⁷), a także na to, że to obowiązkowy charakter systemu wymagał od Polski uzyskania specjalnej zgody od organów UE (decyzji derogacyjnej), ponieważ unijne prawo co do zasady chroni prawo podatnika do wyboru formy faktury (papierowej lub elektronicznej). Zgodę taką otrzymał rząd Mateusza Morawieckiego (PiS), który był (i nadal chyba jest) wielkim fanem obowiązkowego KSeF, w dniu 30 marca 2022 r.⁸. Wprowadzenie dobrowolności dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców będzie zatem przywróceniem stanu naturalnego z punktu widzenia dyrektywy VAT. Obligatoryjność KSeF, co warto podkreślić, nie jest zatem czymś narzuconym Polsce z Brukseli.

Warto także zauważyć, że celu projektowanej nowelizacji nie spełniałoby przedłużenie obowiązywania czasowego zwolnienia z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych lub rozszerzenie podmiotowe takiego zwolnienia. Art. 145l, art. 145m oraz art. 145n ustawy o VAT są bowiem jedynie przepisami epizodycznymi, natomiast celem nowelizacji jest wprowadzenie dobrowolności dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców na stałe, nieograniczonej żadnymi terminami.

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32006L0112>

⁸ <https://www.gov.pl/web/kas/jest-zgoda-komisji-europejskiej-na-obowiazkowa-e-fakture-w-polsce>



2. Przewidywane skutki prawne w tym różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym

Proponowane zmiany w art. 106ga ustawy o VAT polegają na:

1) dodaniu w ust. 2 po pkt 2 pkt 2a w brzmieniu:

„2a) przez podatnika będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795, 1826);”;

2) zmianie brzmienia ust. 4 z:

„4. W przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1, 2 i 4, podatnicy mogą wystawiać faktury ustrukturyzowane.” na:

„4. W przypadku, o którym mowa w ust. 2 pkt 1-2a i 4, podatnicy mogą wystawiać faktury ustrukturyzowane.”.

Podstawowym skutkiem prawnym przedmiotowej nowelizacji będzie wprowadzenie dobrowolności wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF przez podatnika będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

Projekt ustawy określa w art. 2, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia, a więc jest to *vacatio legis* zgodne z treścią ustawy z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1461).

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod kątem systemowym i terminologicznym. Projektowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw, wzmacniając m.in. wskazaną w art. 20 zasadę społecznej gospodarki rynkowej, która jest „oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”.

Przedmiot projektu ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

3. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki społeczne i gospodarcze. Wprowadzenie dobrowolności stosowania KSeF przez mikro, małych i średnich przedsiębiorców znacząco poprawi warunki wykonywania przez nich działalności gospodarczej w Polsce, eliminując

ograniczenia, wysokie koszty organizacyjne i finansowe związane z wdrożeniem systemu. Projektowane zmiany pomogą w znacznym stopniu odciążyć przedsiębiorców oraz odbudować ich zaufanie do państwa. Zwiększenie zaufania do organów państwa to istotny czynnik, który pomoże przedsiębiorcom w rozwoju swoich przedsiębiorstw, a jednocześnie spowodują wzrost gospodarczy całego kraju. Jasne i przejrzyste reguły podatkowe, w tym dobrowolność korzystania z systemu KSeF może zachęcić do zakładania nowych przedsiębiorstw, co pozytywnie wpłynie na rozwój gospodarczy Polski. Dodatkowe obowiązki nakładane na przedsiębiorców, zwłaszcza tych mikro, małych i średnich mogą natomiast doprowadzić do spadku liczby aktywnych działalności gospodarczych, poprzez rezygnację z prowadzenia działalności gospodarczej oraz zmniejszenia liczby miejsc pracy przez nich tworzonych.

Projekt nie generuje obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Proponowane zmiany nie wpłyną na plany dodatkowego uszczelnienia luki w podatku VAT, bowiem Ministerstwo Finansów oraz urzędy skarbowe już obecnie dysponują wystarczającymi narzędziami kontroli w tym aspekcie. Dodatkowo należy wskazać, że koszty stworzenia systemu zostały już przez budżet państwa poniesione i wprowadzenie dobrowolności dla niektórych przedsiębiorców nie będzie miało na nie żadnego wpływu. Poprawa sytuacji mikro, małych i średnich przedsiębiorców długofalowo powinna natomiast pozytywnie wpłynąć na stan finansów publicznych poprzez zwiększenie wpływów podatkowych.

4. Informacje dodatkowe

Projekt nie był poddawany formalnym konsultacjom społecznym.

Projekt zawiera przepisy określające zasady wykonywania działalności gospodarczej. Wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje spadek obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców poprzez wprowadzenie dobrowolności stosowania przez nich systemu KSeF. Projekt ustawy będzie miał tym samym pozytywny wpływ na działalność przedsiębiorców. Projekt ustawy jest zgodny z przepisami ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795, 1826).

Przedmiot projektu ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

Osiągnięcie celu ustawy nie jest możliwe za pomocą innych środków.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych i nie określa wymogów dotyczących świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 334, z 2025 r. poz. 619).

Projektowana ustawa nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji albo uzgodnienia.

Projektowana ustawa nie zawiera przepisów technicznych i nie podlega notyfikacji zgodnie z przepisami rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie sposobu funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597).



DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)
projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Bartłomiej Pejo

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Celem przedmiotowej nowelizacji jest wprowadzenie dobrowolności wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur (dalej: KSeF) przez podatnika będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, 1795, 1826), zwanej dalej: „Prawo przedsiębiorców”.

Do osiągnięcia wskazanego powyżej celu niezbędne są zmiany w art. 106ga ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 775, 894, 896, 1203, 1541, 1811), zwanej dalej: „ustawa o VAT”, w zakresie ust. 2 poprzez dodanie po pkt 2 pkt 2a oraz ust. 4 poprzez zmianę jego brzmienia.

Art. 106ga ust. 2, 3 i 4 ustawy o VAT ustanawia wyłączenia od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF oraz dobrowolność ich wystawiania dla niektórych podatników lub na rzecz określonych nabywców towarów lub usług.

Głównym celem projektu jest uzupełnienie katalogu przypadków, gdy wystawianie faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF będzie dobrowolne o wystawianie faktur przez podatnika będącego mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.

Projekt ustawy jest realizacją wielokrotnie podnoszonego przez mikro, małych i średnich przedsiębiorców postulatu ograniczenia podmiotowego funkcjonowania obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF. Dla bardzo dużej grupy, przede wszystkim najmniejszych firm tzw. „obowiązek KSeF” będzie wiązał się z poniesieniem dodatkowych wysokich kosztów związanych z wdrożeniem i funkcjonowaniem elektronicznego systemu wystawiania i odbioru faktur. Przedsiębiorcy, którzy od początku prowadzenia działalności gospodarczej wystawiają faktury ręcznie, także powinni mieć do tego prawo. Nie można dopuścić do tego, żeby KSeF stał się motywacją do zamknięcia kolejnych polskich przedsiębiorstw i działalności gospodarczych, co negatywnie odbije się na lokalnych społecznościach i całej polskiej gospodarce.

Polscy przedsiębiorcy wiele razy podnosili problemy związane z obowiązkowym wystawianiem faktur w KSeF, także podczas posiedzeń Parlamentarnego Zespołu ds. Wsparcia i Rozwoju Małych i Średnich Przedsiębiorstw. Podczas posiedzenia tego Zespołu, które odbyło się w dniu 16 października 2025 r., a w którym uczestniczyli przedstawiciele Ministerstwa Finansów oraz ok. 70 przedsiębiorców reprezentujących różne branże biznesu, przedsiębiorcy obecni na posiedzeniu wyrazili ogromny sprzeciw i niezadowolenie z faktu wprowadzania KSeF oraz pomimo wyjaśnień ze strony przedstawicieli MF pozostali nieprzekonani, że centralizacja danych i inwigilacja transakcji są kluczem do sprawnego poboru podatków. Przedstawiciele branż, które łącznie odpowiadają za około 50% polskiego PKB, wyrazili szereg poważnych obaw dotyczących funkcjonowania systemu. Był to wyraźny objaw, że KSeF wprowadzony w obecnej formie nie uzyskał społecznej akceptacji i budzi fundamentalne wątpliwości co do proporcjonalności oraz zasadności przyjętych rozwiązań.

Główne zastrzeżenia formułowane przez przedsiębiorców pod adresem KSeF opierają się na czterech filarach:

- 1) niedostateczne przygotowanie techniczne;
- 2) negatywny wpływ na działalność firm;
- 3) ryzyko bezprecedensowej inwigilacji gospodarczej;
- 4) zagrożenie bezpieczeństwa danych.

Przedstawione powyżej argumenty, wzmocnione wyraźnym i masowym sprzeciwem przedsiębiorców, stanowiskiem Rzecznika Małych i Średnich Przedsiębiorców, a także aktualnymi wydarzeniami związanymi z funkcjonowaniem KSeF jasno wskazują, że KSeF jest projektem niedopracowanym, ryzykownym i zagrażającym stabilności polskiej gospodarki. Fakty te wskazują na pilną konieczność wprowadzenia dobrowolności korzystania z tego systemu dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców. Dobrowolność i współpraca zamiast odgórnego narzucania rozwiązań podatnikom powinny być fundamentem nowoczesnej administracji państwowej.

Należy także wskazać na fakt, że dobrowolny model KSeF jest w pełni zgodny z ogólnymi przepisami prawa Unii Europejskiej (Dyrektywa VAT 2006/112/WE¹), a także na to, że to obowiązkowy charakter systemu wymagał od Polski uzyskania specjalnej zgody od organów UE (decyzji derogacyjnej), ponieważ unijne prawo co do zasady chroni prawo podatnika do wyboru formy faktury (papierowej lub elektronicznej).

Warto także zauważyć, że celu projektowanej nowelizacji nie spełniałoby przedłużenie obowiązywania czasowego zwolnienia z obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych lub rozszerzenie podmiotowe takiego zwolnienia. Art. 145l, art. 145m oraz art. 145n ustawy o VAT są bowiem jedynie przepisami epizodycznymi, natomiast celem nowelizacji jest wprowadzenie dobrowolności dla mikro, małych i średnich przedsiębiorców na stałe, nieograniczonej żadnymi terminami.

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=celex:32006L0112>

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- **Nie**

Nie ma możliwości podjęcia działań alternatywnych. Wprowadzenie dobrowolności wystawiania faktur ustrukturyzowanych za pośrednictwem KSeF przez mikro, małych i średnich przedsiębiorców jest możliwe do osiągnięcia jedynie przez dokonanie zmian w art. 106ga ustawy o VAT.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Zgodnie z art. 1 projektu ustawy

Projekt ustawy określa w art. 2, że ustawa wejdzie w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

Projektowane rozwiązania są spójne z dotychczasowymi regulacjami pod kątem systemowym i terminologicznym. Projektowane rozwiązania są zgodne z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw. Przedmiot projektu ustawy jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki społeczne. Wprowadzenie dobrowolności stosowania KSeF przez mikro, małych i średnich przedsiębiorców znacząco poprawi warunki wykonywania przez nich działalności gospodarczej w Polsce, eliminując ograniczenia, wysokie koszty organizacyjne i finansowe związane z wdrożeniem systemu. Projektowane zmiany pomogą w znacznym stopniu odciążyć przedsiębiorców oraz odbudować ich zaufanie do państwa. Zwiększenie zaufania do organów państwa to istotny czynnik, który pomoże przedsiębiorcom w rozwoju swoich przedsiębiorstw, a jednocześnie spowodują wzrost gospodarczy całego kraju. Jasne i przejrzyste reguły podatkowe, w tym dobrowolność korzystania z systemu KSeF może zachęcić do zakładania nowych przedsiębiorstw, co pozytywnie wpłynie na rozwój gospodarczy Polski. Dodatkowe obowiązki nakładane na przedsiębiorców, zwłaszcza tych mikro, małych i średnich mogą natomiast doprowadzić do spadku liczby aktywnych działalności gospodarczych, poprzez rezygnację z prowadzenia działalności gospodarczej oraz zmniejszenia liczby miejsc pracy przez nich tworzonych.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Projekt ustawy wywoła pozytywne skutki gospodarcze. Wprowadzenie dobrowolności stosowania KSeF przez mikro, małych i średnich przedsiębiorców znacząco poprawi warunki wykonywania przez nich działalności gospodarczej w Polsce, eliminując ograniczenia, wysokie koszty organizacyjne i finansowe związane z wdrożeniem systemu. Projektowane zmiany pomogą w znacznym stopniu odciążyć przedsiębiorców oraz odbudować ich zaufanie do państwa. Zwiększenie zaufania do organów państwa to istotny czynnik, który

pomoże przedsiębiorcom w rozwoju swoich przedsiębiorstw, a jednocześnie spowodują wzrost gospodarczy całego kraju. Jasne i przejrzyste reguły podatkowe, w tym dobrowolność korzystania z systemu KSeF może zachęcić do zakładania nowych przedsiębiorstw, co pozytywnie wpłynie na rozwój gospodarczy Polski. Dodatkowe obowiązki nakładane na przedsiębiorców, zwłaszcza tych mikro, małych i średnich mogą natomiast doprowadzić do spadku liczby aktywnych działalności gospodarczych, poprzez rezygnację z prowadzenia działalności gospodarczej oraz zmniejszenia liczby miejsc pracy przez nich tworzonych.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt nie generuje obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Proponowane zmiany nie wpłyną na plany dodatkowego uszczelnienia luki w podatku VAT, bowiem Ministerstwo Finansów oraz urzędy skarbowe już obecnie dysponują wystarczającymi narzędziami kontroli w tym aspekcie. Dodatkowo należy wskazać, że koszty stworzenia systemu zostały już przez budżet państwa poniesione i wprowadzenie dobrowolności dla niektórych przedsiębiorców nie będzie miało na nie żadnego wpływu. Poprawa sytuacji mikro, małych i średnich przedsiębiorców długofalowo powinna natomiast pozytywnie wpłynąć na stan finansów publicznych poprzez zwiększenie wpływów podatkowych.

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie pociąga za sobą obciążenia budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

- **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Tak**

Projekt zawiera przepisy określające zasady wykonywania działalności gospodarczej, a mianowicie dotyczące wprowadzenia dobrowolności wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF przez podatników będących mikroprzedsiębiorcą, małym przedsiębiorcą lub średnim przedsiębiorcą w rozumieniu art. 7 ust. 1 Prawa przedsiębiorców.



[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

Wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje spadek obciążeń administracyjnych mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców poprzez wprowadzenie dobrowolności stosowania przez nich systemu KSeF.

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

- **Nie**

Warszawa, 11 marca 2026 r.

BEOS-WOSF/WPEiM-511/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.58.10.2026
Data wpływu 11.03.26

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Pejo)

Na podstawie art. 34 ust. 9 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. Przedmiot projektu ustawy

Projektowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.; dalej: u.p.t.u.) w odniesieniu do zakresu podmiotowego odstępstw od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF).

Zgodnie z art. 106ga ust. 1 u.p.t.u. podatnicy są obowiązani wystawiać faktury ustrukturyzowane przy użyciu KSeF. Obowiązek ten, zgodnie z art. 106ga ust. 2 u.p.t.u., nie dotyczy w obecnym stanie prawnym wystawiania faktur:

- 1) przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju;
- 2) przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej na terytorium kraju, który posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju, przy czym to stałe miejsce prowadzenia działalności nie uczestniczy w dostawie towarów lub świadczeniu usług, dla których wystawiono fakturę;
- 3) przez podatnika korzystającego z procedur szczególnych, o których mowa w dziale XII w rozdziałach 7, 7a i 9 u.p.t.u.¹, dokumentujących czynności

¹ Tzn. procedury nieunijnnej dotyczącej niektórych usług (rozdział 7), szczególnej procedury w zakresie świadczenia usług międzynarodowego okazjonalnego przewozu drogowego osób (rozdział

rozliczane w tych procedurach;

- 4) na rzecz nabywcy towarów lub usług będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej;
- 5) w przypadku odpowiednio udokumentowanych dostaw towarów lub świadczenia usług, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 106s u.p.t.u.²;
- 6) przez podatnika korzystającego ze zwolnienia, o którym mowa w art. 113a ust. 1 u.p.t.u.³

Projekt rozszerza katalog podmiotów zwolnionych od obowiązku wystawiania faktur o mikroprzedsiębiorców⁴, małych⁵ i średnich przedsiębiorców⁶ w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.; dalej: u.pr.przed.) – nowy pkt 2a w art. 106ga ust. 2 u.p.t.u. (art. 1 pkt 1 projektu).

Jednocześnie projekt umożliwia podmiotom tym wystawianie faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF (nowe brzmienie ust. 4 w art. 106ga u.p.t.u. – art. 1 pkt 2 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 2 projektu).

7a) oraz szczególnej procedury dotyczącej sprzedaży na odległość towarów importowanych (rozdział 9).

² Zob. rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 7 grudnia 2025 r. w sprawie przypadków, w których nie ma obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych (Dz. U. poz. 1740).

³ W art. 113a u.p.t.u. określono warunki zwolnienia od podatku sprzedaży dokonywanej przez podatnika posiadającego siedzibę działalności gospodarczej na terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium kraju.

⁴ 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 przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro.

⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 u.pr.przed. małym przedsiębiorcą 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 50 pracowników oraz b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro – i który nie jest mikroprzedsiębiorcą.

⁶ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.pr.przed. średnim przedsiębiorcą 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 250 pracowników oraz b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro – i który nie jest mikroprzedsiębiorcą ani małym przedsiębiorcą.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Podatek od towarów i usług należy do podatków pośrednich, których harmonizację przewiduje art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE). Może ona zostać dokonana, jeżeli jest to niezbędne do zapewnienia ustanowienia i funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłóceń konkurencji. Podstawowym aktem prawnym harmonizującym przepisy podatkowe w tym zakresie jest dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1 ze zm.; dalej: dyrektywa VAT lub dyrektywa 2006/112/WE).

Zgodnie z art. 218 dyrektywy VAT państwa członkowskie uznają za faktury, do celów tej dyrektywy, dokumenty lub noty w formie papierowej lub w formie elektronicznej, które spełniają warunki określone w rozdziale 3 tytułu XI dyrektywy VAT (akapit pierwszy). W drodze odstępstwa, państwa członkowskie mogą, zgodnie z warunkami, które ustanowią, wymagać od podatników mających siedzibę na ich terytorium wystawiania faktur elektronicznych za dostawy towarów i świadczenie usług na ich terytorium inne niż te, o których mowa w art. 262 dyrektywy VAT (art. 218 akapit drugi dyrektywy VAT).

Zgodnie z art. 232 dyrektywy VAT stosowanie faktury elektronicznej podlega akceptacji odbiorcy (akapit pierwszy). W drodze odstępstwa, państwa członkowskie, które korzystają z możliwości określonej w art. 218 akapit drugi dyrektywy VAT, mogą postanowić, że stosowanie faktur elektronicznych wystawionych przez podatników mających siedzibę na ich terytorium nie podlega akceptacji przez odbiorcę mającego siedzibę na ich terytorium (art. 232 akapit drugi dyrektywy VAT).

Odstępstwa od postanowień art. 218 akapit pierwszy i art. 232 akapit pierwszy dyrektywy VAT zostały dodane dyrektywą Rady (UE) 2025/516 z dnia 11 marca 2025 r. zmieniającą dyrektywę 2006/112/WE w odniesieniu do przepisów dotyczących VAT w epoce cyfrowej (Dz. Urz. UE L 2025/516) i mogą być stosowane przez państwa członkowskie od dnia 14 kwietnia 2025 r. (por. art. 6 ust. 1 dyrektywy 2025/516)⁷.

⁷ W odniesieniu do regulacji (odstępstw od art. 218 akapit pierwszy i art. 232 akapit pierwszy dyrektywy VAT) wprowadzonych dyrektywą 2025/516 należy przywołać również decyzję wykonawczą Rady (UE) 2022/1003 z dnia 17 czerwca 2022 r. upoważniającą 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, s. 81), która – w stanie prawnym obowiązującym przed 14 kwietnia 2025 r. – upoważniała Polskę: 1) w przypadku podatników mających siedzibę na terytorium Polski do akceptowania wyłącznie tych faktur, które zostały wystawione w postaci dokumentów lub not w formie elektronicznej (art. 1), 2) do postanowienia, że stosowanie faktur elektronicznych wystawionych na terytorium Polski nie jest uzależnione od akceptacji odbiorcy (art. 2). Derogacja ta obejmuje okres od 1 stycznia 2024 r. do 31 grudnia 2026 r. (art. 4).

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Zgodnie z przepisami u.p.t.u. od 1 lutego 2026 r. podatnicy są obowiązani wystawiać faktury ustrukturyzowane przy użyciu KSeF (por. art. 106ga ust. 1 u.p.t.u.). Od obowiązku tego ustawa przewiduje wyjątki (por. art. 106ga ust. 2 u.p.t.u.).

Projektowana ustawa rozszerza katalog podmiotów zwolnionych od obowiązku wystawiania faktur o mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców w rozumieniu art. 7 ust. 1 u.pr.przed., umożliwiając jednocześnie tym podmiotom wystawianie faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF (art. 1 projektu).

Zgodnie z art. 218 dyrektywy VAT państwa członkowskie uznają za faktury, do celów tej dyrektywy, dokumenty lub noty w formie papierowej lub w formie elektronicznej, które spełniają warunki określone w rozdziale 3 tytułu XI dyrektywy VAT (akapit pierwszy). Zgodnie z art. 232 akapit pierwszy dyrektywy VAT stosowanie faktury elektronicznej podlega akceptacji odbiorcy. Od tych zasad dyrektywa 2006/112/WE przewiduje możliwość wprowadzenia przez państwa członkowskie odstępstw (por. art. 218 akapit drugi i art. 232 akapit drugi dyrektywy VAT). Stosowanie odstępstw od generalnej zasady uznawania za faktury dla celów podatku VAT dokumentów lub not w formie papierowej lub w formie elektronicznej pozostawiono w gestii państw członkowskich.

Mając powyższe na uwadze należy uznać, że projektowana ustawa nie jest sprzeczna z art. 218 i art. 232 dyrektywy 2006/112/WE.

IV. Konkluzja

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 11 marca 2026 r.

BEOS-WOSF/WPEiM-512/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.58.9.2026
Data wpływu 11. III. 26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Bartłomiej Pejo) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Projektowana ustawa nowelizuje ustawę z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.; dalej: u.p.t.u.) w odniesieniu do zakresu podmiotowego odstępstw od obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych przy użyciu Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF).

Zgodnie z art. 106ga ust. 1 u.p.t.u. podatnicy są obowiązani wystawiać faktury ustrukturyzowane przy użyciu KSeF. Obowiązek ten, zgodnie z art. 106ga ust. 2 u.p.t.u., nie dotyczy w obecnym stanie prawnym wystawiania faktur:

- 1) przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej ani stałego miejsca prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju;
- 2) przez podatnika nieposiadającego siedziby działalności gospodarczej na terytorium kraju, który posiada stałe miejsce prowadzenia działalności gospodarczej na terytorium kraju, przy czym to stałe miejsce prowadzenia działalności nie uczestniczy w dostawie towarów lub świadczeniu usług, dla których wystawiono fakturę;
- 3) przez podatnika korzystającego z procedur szczególnych, o których mowa w dziale XII w rozdziałach 7, 7a i 9 u.p.t.u.¹, dokumentujących czynności

¹ Tzn. procedury nieunijnej dotyczącej niektórych usług (rozdział 7), szczególnej procedury w zakresie świadczenia usług międzynarodowego okazjonalnego przewozu drogowego osób (rozdział 7a) oraz szczególnej procedury dotyczącej sprzedaży na odległość towarów importowanych (rozdział 9).

rozliczane w tych procedurach;

- 4) na rzecz nabywcy towarów lub usług będącego osobą fizyczną nieprowadzącą działalności gospodarczej;
- 5) w przypadku odpowiednio udokumentowanych dostaw towarów lub świadczenia usług, określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 106s u.p.t.u.²;
- 6) przez podatnika korzystającego ze zwolnienia, o którym mowa w art. 113a ust. 1 u.p.t.u.³

Projekt rozszerza katalog podmiotów zwolnionych od obowiązku wystawiania faktur o mikroprzedsiębiorców⁴, małych⁵ i średnich przedsiębiorców⁶ w rozumieniu art. 7 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.; dalej: u.pr.przed.) – nowy pkt 2a w art. 106ga ust. 2 u.p.t.u. (art. 1 pkt 1 projektu).

Jednocześnie projekt umożliwia podmiotom tym wystawianie faktur ustrukturyzowanych przy użyciu KSeF (nowe brzmienie ust. 4 w art. 106ga u.p.t.u. – art. 1 pkt 2 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

² Zob. rozporządzenie Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 7 grudnia 2025 r. w sprawie przypadków, w których nie ma obowiązku wystawiania faktur ustrukturyzowanych (Dz. U. poz. 1740).

³ W art. 113a u.p.t.u. określono warunki zwolnienia od podatku sprzedaży dokonywanej przez podatnika posiadającego siedzibę działalności gospodarczej na terytorium państwa członkowskiego innego niż terytorium kraju.

⁴ 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 przekroczyły równowartości w złotych 2 milionów euro.

⁵ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 2 u.pr.przed. małym przedsiębiorcą 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 50 pracowników oraz b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 10 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 10 milionów euro – i który nie jest mikroprzedsiębiorcą.

⁶ Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.pr.przed. średnim przedsiębiorcą 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 250 pracowników oraz b) osiągnął roczny obrót netto ze sprzedaży towarów, wyrobów i usług oraz z operacji finansowych nieprzekraczający równowartości w złotych 50 milionów euro, lub sumy aktywów jego bilansu sporządzonego na koniec jednego z tych lat nie przekroczyły równowartości w złotych 43 milionów euro – i który nie jest mikroprzedsiębiorcą ani małym przedsiębiorcą.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług
nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej
w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, dnia 11 marca 2026 r.

BSA II.022.10.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamofńczyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 9 marca 2026 r., znak: SPS-II.020.58.7.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że *poseiski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług* nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.58.11.2026*

Data wpływu *12. III. 2026*