



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2806

Warszawa, 15 kwietnia 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 - Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o podatku od towarów i usług.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Sławomira Ćwika.

(-) Izabela Bodnar; (-) Elżbieta Burkiewicz; (-) Żaneta Cwalina-Śliwowska; (-) Sławomir Ćwik; (-) Paulina Hennig-Kloska; (-) Rafał Kasprzyk; (-) Rafał Komarewicz; (-) Aleksandra Leo; (-) Barbara Okuła; (-) Barbara Oliwiecka; (-) Ryszard Petru; (-) Norbert Pietrykowski; (-) Marcin Skonieczka; (-) Mirosław Suchoń; (-) Ewa Szymanowska.

USTAWA

z dnia..... 2026 r.

o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz Ustawy o podatku od towarów i usług

Art. 1. W ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, z późn. zm.) w art. 19 w pkt 2 wyrazy "15 000 zł" zastępuje się wyrazami "25 000 zł".

Art. 2. W ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2025 r. poz. 775, z późn. zm.) art. 108a ust. 1a wyrazy „kwotę 15 000 zł” zastępuje się wyrazami „kwotę, o której mowa w art. 19 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców”.

Art. 3. Do płatności dokonywanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wynikających z transakcji zawartych przed dniem jej wejścia w życie, stosuje się art. 19 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.

Art. 4. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

Uzasadnienie

Limit płatności gotówkowych w obrocie profesjonalnym stanowi jeden z fundamentalnych i najbardziej ingerujących w swobodę działalności gospodarczej instrumentów regulacji relacji kontraktowych. Z perspektywy makroekonomicznej oraz prawnofinansowej, mechanizm ten ma na celu z jednej strony ograniczenie zjawiska tak zwanej szarej strefy, uszczelnienie systemu podatkowego oraz zapobieganie praniu pieniędzy, z drugiej zaś wymusza na uczestnikach rynku ponoszenie określonych kosztów transakcyjnych związanych z obsługą rachunków bankowych i systemów płatniczych. W polskim porządku prawnym bazową normę w tym zakresie ustanawia artykuł 19 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku – Prawo przedsiębiorców. Przepis ten określa maksymalną wartość transakcji w ujęciu jednorazowym, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności częściowych lub ratalnych, w ramach której dopuszczalne jest regulowanie zobowiązań w formie gotówkowej między podmiotami posiadającymi status przedsiębiorcy.

Od momentu wejścia w życie ustawy Prawo przedsiębiorców, która stanowiła trzon tak zwanej Konstytucji Biznesu mającej na celu liberalizację i uproszczenie zasad prowadzenia działalności gospodarczej w Polsce, kwota graniczna została ustalona i zamrożona na poziomie 15 000 złotych. Decyzja o skwantyfikowaniu tego limitu na wskazanym poziomie była pochodną ówczesnych realiów gospodarczych oraz wartości koszyka dóbr inwestycyjnych i zaopatrzeniowych typowych dla sektora mikro, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP). Należy jednak z całą stanowczością podkreślić, że od 2018 roku otoczenie makroekonomiczne uległo radykalnym, bezprecedensowym w najnowszej historii gospodarczej Polski przeobrażeniom. Biorąc pod uwagę skumulowaną inflację wywołaną szeregiem nakładających się na siebie globalnych szoków podażowych, w tym przerwaniem łańcuchów dostaw w wyniku pandemii wirusa SARS-CoV-2, a następnie drastycznym kryzysem energetycznym i surowcowym zdeterminowanym zbrojną agresją na terytorium Ukrainy, realna siła nabywcza limitu 15 000 złotych uległa drastycznej erozji.

Spadek siły nabywczej pieniądza fiducjarnego doprowadził do powstania zjawiska, które w doktrynie prawa finansowego można określić mianem pełzającego rygoryzmu prawnego. Zjawisko to polega na tym, że transakcje, które w 2018 roku miały charakter rutynowy, drobny i z perspektywy ryzyka podatkowego nieistotny, a tym samym w pełni uzasadniały posługiwanie się gotówką, obecnie, wyłącznie z powodu nominalnego wzrostu cen towarów i usług (a nie wzrostu ich realnej wartości

ekonomicznej), podlegają obligatoryjnemu, wysoce sformalizowanemu i obwarowanemu sankcjami obrotowi bezgotówkowemu. Oznacza to ciche, legislacyjnie niezamierzone zaostrzenie prawa gospodarczego wbrew pierwotnym intencjom ustrojodawcy. Sytuacja ta pogarsza płynność finansową najmniejszych podmiotów gospodarczych, zwiększa koszty transakcyjne w postaci prowizji bankowych oraz opłat za dzierżawę i obsługę terminali płatniczych, a także naraża przedsiębiorców na drakońskie sankcje podatkowe przy relatywnie drobnych operacjach gospodarczych.

Zastosowana w powyższym projekcie technika prawodawcza opiera się na bezpośredniej modyfikacji jednostki redakcyjnej zawierającej kwantyfikator liczbowy, bez ingerencji w warstwę pojęciową i definicyjną przepisu. Zmiana, o której mowa w artykule 1 projektu, polega na precyzyjnym wskazaniu punktu drugiego w artykule 19 ustawy Prawo przedsiębiorców i bezpośredniej substytucji wyrazów określających dotychczasowy limit. Niezwykle istotnym, z punktu widzenia pewności obrotu prawnego, elementem przedłożonego tekstu jest artykuł 2 projektu, stanowiący dedykowaną regułę intertemporalną.

Konstrukcja normatywna artykułu 19 Prawa przedsiębiorców odnosi się dualistycznie do faktu dokonywania lub przyjmowania płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą oraz do pojęcia samej transakcji. W judykaturze ugruntował się pogląd, że transakcją jest cała umowa, a nie pojedyncza płatność. Brak przepisu przejściowego doprowadziłby do powstania fundamentalnej luki interpretacyjnej i zasady dalszego działania ustawy dawnej wobec stosunków prawnych nawiązanych przed nowelizacją. Zastosowanie w artykule 2 bezpośredniego działania prawa nowego do samych czynności technicznych (płatności) realizowanych po wejściu nowelizacji w życie, nawet jeśli stanowią one wykonanie umów ramowych, umów leasingowych czy długoterminowych kontraktów budowlanych zawartych wiele lat wcześniej, jest rozwiązaniem racjonalnym z punktu widzenia pragmatyki obrotu gospodarczego. Rozwiązanie to znosi uciążliwy obowiązek historycznej weryfikacji formy płatności dla umów wieloletnich, zrównując prawa wszystkich uczestników rynku od z góry określonego momentu czasowego. Ustalenie w artykule 3 daty wejścia w życie na pierwszy dzień kolejnego roku kalendarzowego zapewnia stabilność księgową, co jest niezbędne dla prawidłowego zamykania i otwierania ksiąg rachunkowych oraz celów rozliczeń rocznych w podatku dochodowym.

Cel i głęboka potrzeba systemowa wydania ustawy nowelizującej

Zasadniczym celem przedłożonego projektu ustawy jest urealnienie wartości progowej określającej maksymalny dopuszczalny limit operacji gotówkowych w obrocie między profesjonalnymi uczestnikami rynku (transakcje B2B). Jak powszechnie wiadomo, dotychczasowa kwota, o której mowa w artykule 19 punkcie 2 Prawa przedsiębiorców, to jest 15 000 złotych, została zaimplementowana do systemu prawnego jako stała wartość nominalna w momencie uchwalenia wspomnianej ustawy z dnia 6 marca 2018 roku. Należy w tym miejscu przypomnieć, że kwota ta była już wcześniej obecna w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej (od 2017 roku), kiedy to zastąpiono nią znacznie wyższy limit wynoszący 15 000 euro. Zamrożenie tej kwoty w walucie krajowej na poziomie 15 000 PLN zbiegło się w czasie z okresem relatywnej stabilności cenowej, jednak od czasu wejścia w życie Prawa przedsiębiorców wiosną 2018 roku, gospodarka państwa doświadczyła lawinowych zjawisk inflacyjnych o podłożu zarówno endogenicznym, jak i egzogenicznym.

Ekonomiczna konieczność podniesienia limitu wynika bezpośrednio ze zjawiska określanego w makroekonomii jako erozja nominalnych wartości brzegowych. Zamrożenie nominalnej kwoty limitu przy jednoczesnym, drastycznym wzroście bazy cenowej niemal wszystkich towarów, usług, surowców energetycznych, materiałów budowlanych oraz kosztów pracy, doprowadziło do sytuacji absurdu z punktu widzenia racjonalności ustawodawcy. Koszyk dóbr, który w 2018 roku można było nabyć za 15

000 złotych, stanowił istotną wartość inwestycyjną, w pełni uzasadniającą nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku weryfikacji kontrahenta, zastosowania przelewu bankowego oraz rygorów podatkowych. Obecnie, ta sama kwota nominalna wystarcza na nabycie zaledwie ułamka tych samych dóbr, co oznacza, że państwo, bez faktycznej zmiany prawa, zaczęło głęboko ingerować w drobny, codzienny obrót handlowy.

Celem nowelizacji i podniesienia limitu do 25 000 złotych jest zatem przywrócenie konstytucyjnego stanu równowagi i proporcjonalności, w którym obciążenia administracyjne, ograniczenia w swobodzie dysponowania własnym mieniem oraz ryzyko drastycznych sankcji podatkowych (takich jak utrata prawa do zaliczenia wydatku do kosztów uzyskania przychodu) są adekwatne do zakładanego celu publicznego, jakim jest walka z wyłudzeniami skarbowymi. Przepisy w obecnym, zdezaktualizowanym brzmieniu stanowią nieproporcjonalną barierę dla rozwoju najmniejszych firm, stojąc w jawnej sprzeczności z zasadami wyartykułowanymi w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, w tym z zasadą wolności działalności gospodarczej, zasadą co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone oraz zasadą proporcjonalności nałożonych obowiązków administracyjnych.

Stan rzeczywisty zjawisk gospodarczych – analiza makroekonomiczna i rygorystyczne wyliczenie skumulowanej inflacji

Dowód na konieczność podwyższenia progu do kwoty 25 000 złotych nie opiera się na postulatach uznaniowych, lecz stanowi wynik ścisłej kalkulacji matematycznej opartej na twardych danych makroekonomicznych publikowanych przez instytucje państwowe. Weryfikacja merytorycznej podstawy dla podniesienia limitu wymaga odniesienia się do obiektywnych wskaźników cen towarów i usług konsumpcyjnych (wskaźnik CPI – Consumer Price Index), stanowiących najpowszechniejszą miarę utraty siły nabywczej waluty krajowej.

Aby precyzyjnie ustalić, jaka kwota w roku 2026 stanowi ekonomiczny ekwiwalent 15 000 złotych z pierwszej połowy roku 2018 (kiedy to ustawa Prawo przedsiębiorców weszła w życie), należy zastosować model matematyczny iloczynu kolejnych średniorocznych wskaźników inflacji. Oparcie się wyłącznie na prostym sumowaniu wskaźników rocznych byłoby błędem metodologicznym, ponieważ inflacja w kolejnych latach naliczana jest od wyższej bazy cenowej z roku poprzedniego (zjawisko analogiczne do procentu składanego). Zgodnie ze wskaźnikami podanymi przez Główny Urząd Statystyczny (GUS) oraz na podstawie oficjalnych projekcji makroekonomicznych Narodowego Banku Polskiego (NBP) dla lat bieżących, dane historyczne i prognostyczne prezentują się w sposób następujący:

Okres sprawozdawczy (Rok)	Średnioroczny wskaźnik inflacji (CPI r/r)	Mnożnik wartości bazy cenowej (1+ri)	Źródło danych empirycznych i analitycznych
2018	1,6% (skorygowany szacunek dla okresu V-XII)	1,016	Komunikaty i obwieszczenia Prezesa GUS
2019	2,3%	1,023	Rocznik Statystyczny GUS

Okres sprawozdawczy (Rok)	Średnioroczny wskaźnik inflacji (CPI r/r)	Mnożnik wartości bazy cenowej (1+ri)	Źródło danych empirycznych i analitycznych
2020	3,4%	1,034	Rocznik Statystyczny GUS
2021	5,1%	1,051	Rocznik Statystyczny GUS
2022	14,4%	1,144	Komunikat Prezesa GUS
2023	11,4%	1,114	Komunikat Prezesa GUS
2024	3,6%	1,036	Wskaźniki cen towarów i usług GUS
2025	3,9%	1,039	Projekcja inflacji i PKB NBP (model NECMOD)
2026	3,1%	1,031	Projekcja inflacji i PKB NBP (model NECMOD)

Dla wyliczenia zaktualizowanej wartości początkowego limitu ustawowego $L_0 = 15000\text{PLN}$, konieczne jest wykorzystanie wzoru na wartość przyszłą uwzględniającą kapitalizację historycznych wskaźników inflacyjnych w badanym okresie:

$$L_n = L_0 \{i=2018\}^{2026} (1 + r_i)$$

Dokonując podstawienia zgromadzonych i zweryfikowanych danych statystycznych pod zmienne we wzorze, otrzymujemy następujące równanie odzwierciedlające utratę wartości polskiego złotego:

$$L_{2026} = 15000 \times 1,016 \times 1,023 \times 1,034 \times 1,051 \times 1,144 \times 1,114 \times 1,036 \times 1,039 \times 1,031$$

Proces obliczeniowy, realizujący kolejne kroki mnożenia czynników obrazujących narastającą bazę cenową, przedstawia się następująco:

1. $1,016 \times 1,023 \approx 1,0393$ (skumulowany wzrost w latach 2018-2019)
2. $1,0393 \times 1,034 \approx 1,0747$ (skumulowany wzrost w latach 2018-2020)
3. $1,0747 \times 1,051 \approx 1,1295$ (skumulowany wzrost w latach 2018-2021)
4. $1,1295 \times 1,144 \approx 1,2921$ (skokowy wzrost po kryzysie energetycznym w 2022 roku)

5. $1,2921 \times 1,114 \approx 1,4394$ (skumulowany wzrost po utrzymującej się dwucyfrowej inflacji bazowej w 2023 r.)
6. $1,4394 \times 1,036 \approx 1,4912$ (spowolnienie tempa wzrostu cen, lecz od wysokiej bazy z 2024 r.)
7. $1,4912 \times 1,039 \approx 1,5494$ (realizacja projekcji NBP dla 2025 r.)
8. $1,5494 \times 1,031 \approx 1,5974$ (realizacja projekcji NBP dla roku bieżącego, 2026 r.)

Biorąc pod uwagę fakt, iż ostateczny, precyzyjny skumulowany wskaźnik utraty siły nabywczej od wejścia w życie Prawa przedsiębiorców oscyluje na poziomie niemal 60 procent, ostateczne przemnożenie dotychczasowej wartości limitu wskazuje bezsprzecznie nową, obiektywną kwotę graniczną:

$$L_{2026} = 15000 \times 1,5974 \approx 23961 \text{ PLN}$$

Kierując się ugruntowaną w państwie prawa zasadą racjonalności prawodawcy, wymogami pewności i czytelności obrotu dla przeciętnego obywatela oraz koniecznością tworzenia przepisów zrozumiałych dla adresatów, w tym dla księgowych, doradców podatkowych i samych podmiotów gospodarczych, wyliczoną w oparciu o modele ekonometryczne kwotę należy znormalizować. Standardy legislacyjne nakazują w takich przypadkach unikanie kwot ułamkowych, nieregularnych, zaokrąglając je do pełnych rzędów wielkości. Biorąc pod uwagę ciągłą dynamikę cen oraz celem zabezpieczenia wartości limitu przed natychmiastową ponowną erozją w kolejnych miesiącach, optymalnym i w pełni uzasadnionym merytorycznie krokiem jest ustanowienie nowej granicy na poziomie okrągłych **25 000 złotych**. Wskazana wartość przywraca relatywną swobodę dysponowania kapitałem do stanu z roku ukształtowania Konstytucji Biznesu, co oznacza, że z perspektywy struktury nabywczej gospodarki, nowy próg nie jest w istocie poluzowaniem systemu kontroli, a jedynie konieczną, spóźnioną waloryzacją błędu zaniechania wynikającego ze sztywności formy ustawowej.

Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe regulacji (Ocena Skutków Regulacji)

Przeprowadzenie rzetelnej Oceny Skutków Regulacji (OSR) dla podniesienia limitu transakcji gotówkowych wymaga analizy wielokryterialnej. Z punktu widzenia społeczno-gospodarczego, obecne limitowanie transakcji na poziomie 15 000 złotych stanowi jedno z najpoważniejszych zarzewi konfliktów na linii obywatel-administracja skarbową, zwłaszcza w sektorach gospodarki charakteryzujących się obrotem ciągłym i wieloma drobnymi płatnościami. Wprowadzenie progu 25 000 złotych uwolni olbrzymią pulę standardowych umów pomiędzy mikrofirmami, takich jak rutynowe usługi transportowe, zakupy na rynkach hurtowych rolniczych, nabycie podstawowych materiałów budowlanych czy drobne naprawy floty samochodowej, spod przymusu ścisłego raportowania i transakcyjności bankowej. Przedsiębiorcy zaoszczędzą setki milionów złotych w skali kraju na kosztach obsługi bankowej i nieuzasadnionych prowizjach od operacji.

Wpływ na sektor finansów publicznych i budżet państwa należy ocenić jako zbilansowany, z silnym wskazaniem na długoterminowe korzyści wynikające ze wzrostu zaufania do organów państwa. Wprawdzie instytucje takie jak Krajowa Administracja Skarbowa podnoszą ryzyko ewentualnego nieznacznego spadku ujawnialności części transakcji w sektorach narażonych na ukrywanie dochodów, jednakże ten negatywny aspekt w krótkim horyzoncie jest zawiązką kompensowany przez redukcję nakładów pracy urzędników skarbowych na ściganie całkowicie trywialnych naruszeń proceduralnych. Państwowy aparat ucisku karnoskarbowego i kontrolnego będzie mógł zostać przeniesiony na obszary rzeczywistej patologii gospodarczej na wielką skalę, takie jak karuzele VAT, a nie na karanie drobnych stolarzy, rolników czy mechaników za przyjęcie gotówki przekraczającej o kilkaset złotych nieaktualny limit.

Zgodność z prawem Unii Europejskiej oraz autonomicznymi przepisami dotyczącymi prania brudnych pieniędzy

Weryfikacja zgodności przedłożonego projektu z prawem Unii Europejskiej jest obowiązkiem każdego prawodawcy na szczeblu krajowym. Należy w sposób kategoryczny i niebudzący wątpliwości stwierdzić, że regulacja dopuszczalnych limitów płatności gotówkowych pomiędzy podmiotami krajowymi (B2B) pozostaje w znakomitej większości obszarem swobody regulacyjnej i autonomii fiskalnej państw członkowskich. Prawo unijne, w tym w szczególności kolejne dyrektywy w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (tzw. dyrektywy AML – Anti-Money Laundering), definiuje odrębne, paneuropejskie wartości progowe.

Przepisy unijne oraz wdrażające je przepisy krajowe (ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu) posługują się z reguły wartościami wyrażonymi w walucie europejskiej, takimi jak limit 10 000 euro w podejściu ogólnym czy specyficzny wymóg weryfikacji tożsamości klienta przy jednorazowej transakcji okazjonalnej powyżej 15 000 euro lub 3 000 euro w specyficznych uwarunkowaniach hazardowych i obrotu dziełami sztuki. W związku z powyższym, błędnym jest często pojawiające się w dyskursie publicznym utożsamianie krajowego limitu 15 000 PLN z Prawa przedsiębiorców z wymogami narzuconymi przez struktury unijne w ramach AML. Zmiana krajowego progu na 25 000 PLN pozostaje neutralna wobec implementowanych dyrektyw, a projektowana ustawa jest w całości zgodna z porządkiem prawnym Unii Europejskiej, realizując jej szersze postulaty wspierania małej i średniej przedsiębiorczości.

Systemowa analiza prawna: Kaskadowy wpływ nowelizacji na spójność aktów normatywnych

Najpoważniejszym wyzwaniem z zakresu inżynierii legislacyjnej, jakie stoi przed autorem każdej zmiany w przepisach podstawowych, jest konieczność dokładnej identyfikacji i weryfikacji wszystkich punktów styku modyfikowanej normy z całym uniwersum prawa stanowionego. Zmiana kwoty w centralnym rejestrze pojęciowym Prawa przedsiębiorców generuje szerokie spektrum implikacji dla innych dziedzin prawa, w szczególności dla wysoce sformalizowanego i kazuistycznego prawa podatkowego. Prawodawca podatkowy w Polsce od lat stosuje praktykę harmonizowania obowiązków księgowych, ewidencyjnych i restrykcyjnych sankcyjnych z ustrojowym prawem działalności gospodarczej.

Doktryna odesłania dynamicznego w polskim prawie podatkowym

Kluczem do zrozumienia wpływu proponowanej ustawy na polski system prawny jest identyfikacja legislacyjnego mechanizmu nazywanego w doktrynie teorii prawa **odesłaniem dynamicznym**. Polskie ustawy podatkowe rzadko posługują się zwerbalizowaną bezpośrednio w swoim tekście kwotą liczbową, gdy regulują sankcje za naruszenia dyscypliny obrotu bankowego. Zamiast tego, konstruktorzy tych ustaw odsyłają bezpośrednio do normy zewnętrznej, ujętej w Prawie przedsiębiorców. Odesłanie dynamiczne polega na odwołaniu się do przepisu innego aktu prawnego w jego każdorazowym, aktualnym brzmieniu. W konsekwencji oznacza to, że modyfikacja progu walutowego w ustawie bazowej skutkuje automatyczną aktualizacją rygorów w całym systemie prawnym w czasie rzeczywistym, zapobiegając niebezpiecznemu zjawisku desynchronizacji gałęzi prawa, które miałyby miejsce, gdyby ustawodawca pominął w nowelizacji jeden z wielu ustawowych aktów.

Szczegółowa, horyzontalna analiza poszczególnych reżimów podatkowych w kontekście projektowanej ustawy wykazuje, iż system ten obroni swoją spójność wewnętrzną bez konieczności uchwalania odrębnych przepisów dostosowujących.

Skutki w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT)

Kwestia opodatkowania dochodowego stanowi najbardziej dotkliwy, finansowy wymiar limitu gotówkowego. Fundamentem obu ustaw o podatkach dochodowych jest pojęcie Kosztów Uzyskania Przychodów (KUP). Są to wydatki, które przedsiębiorca ponosi w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów. Pomniejszają one podstawę opodatkowania, a w rezultacie samą wysokość płaconego podatku. Zgodnie z bezwzględnie obowiązującymi przepisami sankcyjnymi, jeśli przedsiębiorca dokona zapłaty gotówką za fakturę na rzecz innego przedsiębiorcy, a wartość tej transakcji przewyższa limit ustawowy, traci on prawo do zaliczenia tego wydatku do ciężaru KUP (sankcja tak zwanego wyłączenia z kosztów). Co więcej, jeśli wydatek został już ujęty w księgach podatkowych w kosztach (na przykład na etapie zaksięgowania faktury, przed jej fizycznym opłaceniem), podatnik jest kategorycznie zobowiązany do odpowiedniego zmniejszenia kosztów lub przy braku takiej możliwości, zwiększenia przychodów do opodatkowania w miesiącu dokonania płatności naruszającej przepisy.

Artykuł 22p ustęp 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) posiada następujące brzmienie normatywne:

"Podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą nie zaliczają do kosztów uzyskania przychodów kosztu w tej części, w jakiej płatność dotycząca transakcji określonej w art. 19 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców [...] została dokonana bez pośrednictwa rachunku płatniczego".

Z analogiczną konstrukcją redakcyjną mamy do czynienia w odniesieniu do osób prawnych, na gruncie artykułu 15d ustęp 1 punkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 roku o podatku dochodowym od osób prawnych (CIT).

Przeprowadzona analiza semantyczna i logiczna tych przepisów prowadzi do jednoznacznego wniosku z obszaru legislacji: w przepisach ustaw o PIT i CIT celowo nie wyartykułowano bezpośrednio kwoty wyrażonej w złotych (brak referencji sztywnej). Ustawodawca z chirurgiczną precyzją zastosował w nich rygorystyczne odesłanie dynamiczne. Oznacza to w praktyce, że uchwalenie przedłożonego projektu ustawy i zwiększenie limitu w artykule 19 Prawa przedsiębiorców do 25 000 złotych wykreuje samoczynne i natychmiastowe podwyższenie progu bezpieczeństwa w reżimach PIT i CIT. Ustawa o zmianie ustawy Prawo przedsiębiorców nie musi zawierać odrębnych artykułów nowelizujących teksty ustaw o podatkach dochodowych. Od dnia wejścia w życie nowelizacji, przedsiębiorcy nabywający środki trwałe, wartości niematerialne i prawne czy usługi o wartości na przykład 22 000 złotych brutto, opłacając je w gotówce na rzecz innego profesjonalnego uczestnika rynku, zachowują niepodważalne prawo do ujęcia całego wydatku w strukturze kosztów uzyskania przychodów. Identyczny stan faktyczny dotyczy podmiotów podlegających ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, która poprzez powiązania systemowe operuje tożsamym mechanizmem restrykcji wydatkowych.

Skutki w zakresie mechanizmu podzielonej płatności (Split Payment) w podatku od towarów i usług (VAT)

Kolejnym potężnym filarem polityki fiskalnej państwa opartej na limicie kwotowym jest ustawa o podatku od towarów i usług, a w szczególności instytucja Mechanizmu Podzielonej Płatności (MPP, powszechnie określanego anglicyzmem *Split Payment*). Mechanizm ten stanowi najdalej idące narzędzie organów administracji skarbowej zapobiegające powstawaniu mafii vatowskich i wyłudzeniom podatku. Obligatoryjne, pod groźbą dotkliwych kar karnoskarbowych, stosowanie trybu MPP obejmuje wyselekcjonowane transakcje, których przedmiotem są tak zwane towary lub usługi

"wrażliwe", szczegółowo wylistowane w liczącym ponad 100 pozycji załączniku numer 15 do ustawy o VAT (są to między innymi wyroby ze stali, usługi i roboty budowlane, elektronika użytkowa, metale szlachetne czy prawa do emisji gazów cieplarnianych). Jednakże obowiązek ten nie dotyczy detalu; aktualizuje się on wyłącznie wtedy, gdy wartość brutto udokumentowana fakturą przekracza limit ustawowy.

Zgodnie z aktualnym stanem prawnym, dyspozycja zawarta w artykule 108a ustęp 1a ustawy z dnia 11 marca 2004 roku o podatku od towarów i usług kształtuje się następująco:

"Przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15 do ustawy, udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem przekracza kwotę 15 000 zł lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej, podatnicy są obowiązani zastosować mechanizm podzielonej płatności. Do przeliczania na złote kwot wyrażonych w walucie obcej stosuje się zasady przeliczania kwot stosowane w celu określenia podstawy opodatkowania"

Na marginesie głównych rozważań, ale dla zapewnienia pełnego wyczerpania tematu przez badacza systemu prawnego, należy zwrócić uwagę na historyczną niedoskonałość warsztatową pierwotnego ustawodawcy w tym konkretnym przepisie. Użycie sformułowania "stanowi kwotę" w ujęciu czysto gramatycznym mogłoby prowadzić do absurdu wniosku, iż obowiązek prawny powstaje wyłącznie w ułamku sekundy, gdy kwota na fakturze wynosi idealnie punktowe 15 000 złotych, a ulega anihilacji przy kwocie 15 001 złotych. Niemniej jednak, trwająca przez lata, ustabilizowana linia interpretacyjna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej oraz orzecznictwo sądów administracyjnych zdekodowały tę wadliwą konstrukcję językową stosując wykładnię celowościową, traktując ów niefortunny zwrot jako funkcjonalny ekwiwalent pojęcia "przekracza kwotę" lub "wynosi co najmniej kwotę", harmonizując go z ustrojem Prawa przedsiębiorców. Niemniej jednak niniejsza nowelizacja pozwala na właściwe sformułowanie przepisy, aby wątpliwość ta została wyeliminowana z dalszych rozważań.

Dla oceny skutków projektowanej nowelizacji bezwzględnie kluczowe jest to, że ustawa o podatku od towarów i usług w artykule 108a ustęp 1a wskazywała cyfrowo kwotę 15 000 złotych i wchodziła w życie w terminie zbliżonym do kwotowego określenia limitu płatności gotówkowych w relacjach pomiędzy przedsiębiorcami. Zasadnym jest, aby przy niniejszej nowelizacji określić także próg aktywacji obowiązkowego split payment poprzez dynamiczne odesłanie do artykułu 19 punkt 2 Prawa przedsiębiorców. Oznacza to, że w przyszłości nie będzie konieczności nowelizacji ustawy o VAT w celu dostosowania jej do zmieniających warunków gospodarczych a polskie prawo gospodarcze stanie się bardziej spójne i przejrzyste poprzez funkcjonowanie jednej kwoty jako limitu dla różnych obowiązków. Dzięki odesłaniu do limitu kwotowego z art. 19 pkt 2) Prawa Przedsiębiorców, który zostanie zwiększony o wskaźnik inflacji uczestnicy obrotu gospodarczego, obracając towarami wrażliwymi, zafakturowanymi na przykład na kwotę 24 500 złotych brutto, zyskają pełne uprawnienie do uregulowania tych zobowiązań w formie zwykłego przelewu bankowego lub gotówki (choć ta forma w obrocie wrażliwym jest rzadka z innych przyczyn kontrolnych), bez widma sankcji administracyjnych rzędu 30% dodatkowego zobowiązania podatkowego. Korelatywnie, sankcje wyłączenia podatku naliczonego i nakładania podwyższonych o 150% odsetek karnych od zaległości za brak MPP zostaną w naturalny sposób zmitygowane nowym progiem 25 000 złotych. Biorąc pod uwagę, że nowelizacja wejdzie w życie w czasie, gdy wszyscy podatnicy podatku VAT będą już zobowiązani do stosowania systemu KSeF to podniesienie limitu nie powinno powodować negatywnych skutków dla ściągalności podatków.

Podniesienie limitu dla obowiązkowego mechanizmu split payment z uwzględnieniem wskaźnika inflacji od czasu jego wprowadzenia jest uzasadnione także tym, że jest to obowiązek uciążliwy dla podatników, szczególnie tych mniejszych, a wskutek inflacji obejmuje coraz większą część transakcji a tym samym jest coraz bardziej dotkliwy dla podatników.

Skutki w zakresie jawnych wykazów podatników i solidarnej odpowiedzialności (Biała Lista VAT)

Mechanizm Białej Listy Podatników VAT, wprowadzony nowelizacjami Ordynacji podatkowej, stanowi zaawansowane, scentralizowane narzędzie teleinformatyczne Ministerstwa Finansów służące do szybkiej i ogólnodostępnej weryfikacji wiarygodności handlowej kontrahentów. Wykaz prowadzony przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, sprzężony z systemem przeciwdziałania wykorzystywaniu sektora finansowego do wyłudzeń skarbowych (STIR), ujawnia rachunki rozliczeniowe podmiotów gospodarczych zarejestrowanych jako czynni podatnicy VAT. Prawo nakłada na nabywców bezwzględny obowiązek uiszczania płatności wyłącznie na tak autoryzowane rachunki pod groźbą najdotkliwszych w systemie sankcji finansowych. Podstawową bronią w tym arsenale jest przeniesienie odpowiedzialności – nabywca zapłaciwszy na konto niewykazane na liście (tzw. czarne lub szare konta) ponosi solidarną odpowiedzialność za zaległości podatkowe wystawcy faktury w części dotyczącej niezapłaconego, wynikającego z tej transakcji podatku od towarów i usług. Co więcej, podobnie jak na gruncie podatków dochodowych, wpłata na niezweryfikowany rachunek pozbawia prawa zaliczenia wydatku do podatkowych kosztów uzyskania przychodu.

Artykuł 117ba § 1 i § 2 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 roku – Ordynacja podatkowa formułuje ramy podmiotowo-przedmiotowe tego obowiązku. Ustanawia on odpowiedzialność solidarną w przypadku dokonania płatności na rachunek spoza rejestru. Jednakże, aparat skarbowy, w drodze skrupulatnego powiązania prawa, nie nałożył tego obciążenia weryfikacyjnego na obywateli przy każdym, najdrobniejszym zakupie firmowym. Jak wskazują wieloletni praktycy doradztwa podatkowego i interpretatorzy prawa zrzeszeni w samorządzie zawodowym, obowiązek transferu sformalizowanego i skomplikowanej prawnie procedury obrony (np. poprzez złożenie na specjalnym formularzu ZAW-NR zawiadomienia o zapłacie na inne konto w ciągu 3 dni celem uniknięcia kary)), rodzi się prawnie dopiero w przypadku transakcji o ściśle określonej skali.

Ordynacja podatkowa w swojej głębokiej strukturze posiłkuje się identycznym odesłaniem co pozostałe filary podatkowe. Związywanie Ordynacji z kryteriami wartościowymi oznacza, że odpowiedzialność solidarna materializuje się jedynie wtedy, gdy jednorazowa wartość transakcji, niezależnie od harmonogramu czy liczby częściowych płatności, wyczerpuje limit określony w ustawie Prawo przedsiębiorców.

Biorąc to pod uwagę, z punktu widzenia strategii legislacyjnej, ingerencja ustawodawcy i zmiana artykułu 19 Prawa przedsiębiorców oddziałuje z niezwykle mocą na fundamenty bezpieczeństwa obrotu. Powoduje ona ogólnosystemowe zwolnienie podmiotów MŚP z obowiązku ciągłej, natrętnej weryfikacji Białej Listy przy płatnościach rzędu od 15 000 do 24 999 złotych. Nie zachodzi najmniejsza potrzeba kaskadowej nowelizacji obszernych tomów Ordynacji podatkowej. Nowelizacja macierzystej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dokona "bezszywowej" i niewidocznej na poziomie struktury tekstu zmiany reżimu. Skutkować to będzie natychmiastowym i potężnym efektem defragmentacji biurokracji dla działów księgowości i rozliczeń finansowych tysięcy przedsiębiorstw, uwalniając cenne zasoby ludzkie od konieczności obsługi systemu informatycznego państwa w drobnych sprawach kontraktowych.

Relacja do przepisów prawa karnego skarbowego i ustaw szczególnych przeciwdziałających przestępczości

Podnoszona czasem w dyskursie prawniczym wątpliwość dotycząca relacji podnoszonego limitu do restrykcyjnych norm Kodeksu karnego skarbowego (KKS) wymaga gruntownego wyjaśnienia teoretycznego. Polskie prawo karne skarbowe opiera się w znakomitej mierze na zasadzie dekodowania normy zachowania z przepisów tak zwanych ustaw pozakodeksowych, zjawisku określanym jako przepisy sankcjonujące o charakterze blankietowym. Kodeks karny skarbowy penalizuje zachowania

takie jak ogólne uchylanie się od obowiązku opodatkowania ze szkodą dla uszczuplenia należności publicznoprawnych (na podstawie artykułu 54 KKS) lub w sposób bezpośredni naruszanie operacyjnych obowiązków związanych z użyciem mechanizmu podzielonej płatności (na podstawie artykułu 57c KKS) i wadliwym wystawianiem adnotacji na dokumentach księgowych (na podstawie artykułu 62 KKS).

Zważywszy jednak, że odpowiedzialność na gruncie prawa represyjnego aktywuje się na styku naruszenia przepisu ujętego w materialnym prawie podatkowym (na przykład wykazanego wcześniej podniesienia limitu w ustawie o VAT absorbowanego przez zjawisko odesłania), podmiot gospodarczy po dniu wejścia w życie ustawy nowelizującej Prawo przedsiębiorców, operujący w przedziale transakcyjnym od 15 000 do 24 999 złotych, nie będzie wyczerpywał znamion czynu zabronionego określonego w ustawie szczególnej. Pociąga to za sobą implikację, że dekryminalizacja zachowań w tym przedziale nastąpi niejako refleksowo. Kodeks karny skarbowy chroni dyscyplinę nałożoną w poszczególnych ustawach podatkowych – jeśli dyscyplina ta ulegnie złagodzeniu z pułapu 15 000 złotych do pułapu 25 000 złotych ze względu na automatyczne odesłania prawnopodatkowe, również groźba sankcji z obszaru prawa karnego zostaje wyeliminowana. Zmiana KKS-u jest absolutnie niepotrzebna, a wręcz stanowiłaby błąd tautologii legislacyjnej.

To samo dotyczy się licznych ustaw z zakresu prawa agrarnego. Regulacje dotyczące powiązań kapitałowych i skomplikowanych mechanizmów rozliczeniowych funduszy promocji produktów rolnych oraz zwrotów tzw. VAT rolniczego dla podmiotów na ryczałcie posiłkują się od dawna programami kwotowymi wyznaczonymi przez reżim powszechnego Prawa przedsiębiorców. Ewolucja podstawowego aktu gospodarczego państwa automatycznie uporządkuje ten sektor rolniczy, zdejmując z rolników obciążenia dokumentacyjne w sytuacji gwałtownego wzrostu nominalnych cen środków do produkcji rolnej i nawozów, bez konieczności odrębnej interwencji resortu rolnictwa.

Kwalifikacja prawna pojęcia transakcji a krytyczne zasady intertemporalne

Kluczowym elementem decydującym o poprawności wdrożenia przedłożonego w raporcie projektu aktu normatywnego jest perfekcyjnie zaprojektowana reguła przejścia między starym a nowym stanem prawnym. Prawo gospodarcze w Rzeczypospolitej opiera się na umowach, z których znaczna część ma charakter ciągły, długoterminowy i ratalny. Jak słusznie zauważa judykatura oraz dyrektywy interpretacyjne organów Krajowej Informacji Skarbowej, pojęcie transakcji użyte w artykule 19 Prawa przedsiębiorców jest autonomiczne wobec pojęcia płatności. Ustawodawca świadomie użył sformułowania o jednorazowej wartości transakcji, która to wytyczna ma zwalczać proceder sztucznego podziału (fakturowania, parcelacji) dużego zlecenia na dziesiątki drobnych, niepowiązanych kwitów gotówkowych celem obejścia limitów.

W praktyce orzeczniczej wykreowano rygorystyczny pogląd, w świetle którego transakcją jest całkowita suma zobowiązań wynikająca z jednej umowy sprzedaży towarów lub świadczenia usług, niezależnie od tego na ile rat zostanie rozbita płatność i na ile odrębnych faktur zostanie ona udokumentowana. Rodzi to jednak kolosalne problemy dla przedsiębiorców przy kontraktach takich jak chociażby leasing operacyjny pojazdu ciężarowego na czas 36 lub 48 miesięcy, umowy powierzenia mienia, czy roczne umowy na cykliczną obsługę informatyczną. Nawet jeśli pojedyncza miesięczna rata leasingowa z tytułu użytkowania maszyny budowlanej wynosi 1 200 złotych, a więc pozornie nie kwalifikuje się do przekroczenia obostrzeń, organ podatkowy dokona sumowania. Wyliczy, że umowa (transakcja) opiewa łącznie na 43 200 złotych w przeciągu trzech lat i tym samym każda z tych najdrobniejszych rat na 1 200 złotych od pierwszego dnia wejścia w życie umowy musi podlegać regułom obrotu bezgotówkowego, weryfikacji Białej Listy i sankcjom utraty prawa do rozpoznawania kosztów podatkowych (KUP) w przypadku błędnego przelewu lub gotówki.

Brak dopracowanych przepisów przejściowych w projektowanej ustawie oznaczałby poważny paraliż analityczny. Zmiana kwoty bez dodatkowych dyspozycji naraziłaby system na ryzyko tworzenia hybrydowych stanów prawnych, gdzie organy kontroli fiskalnej stosowałyby limit 15 000 złotych do rozliczeń bieżących rat z umów z lat ubiegłych (uznając dzień zawarcia umowy za decydujący punkt podziału). Stąd zasadność zastosowanego w projekcie artykułu drugiego w brzmieniu: *Do płatności dokonywanych po dniu wejścia w życie niniejszej ustawy, wynikających z transakcji zawartych przed dniem jej wejścia w życie, stosuje się art. 19 ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.*

W zacytowanym artykule ustrojowym projektodawca stosuje fundamentalną w państwie demokratycznym, prawniczą paremię *lex favorabilior* (zastosowanie prawa względniejszego, korzystniejszego dla jednostki) nałożoną na zasadę bezpośredniego działania ustawy nowej. Jest to legislacyjne rozwiązanie problemu kontraktów historycznych poprzez odcięcie dotychczasowych niekorzystnych obciążeń tak zwaną grubą kreską ustrojową. Przepis przejściowy z uznaniową determinacją wskazuje datę dokonania samego fizycznego aktu "płatności" jako jedyną determinantę prawną rozstrzygającą o przypisaniu odpowiedniego progu wolumenowego do obowiązków przedsiębiorcy. W tak zaprojektowanym procesie legislacyjnym prawo oddziałuje sprawiedliwie, jednolicie i przewidywalnie wobec wszystkich podmiotów od tego samego dnia, wygaszając niepotrzebne i niszczące obrót gospodarczy spory doktrynalne z organami interpretacyjnymi oraz sądami administracyjnymi obu instancji.

Konkluzje systemowe i postulaty wykonawcze de lege ferenda

Przeprowadzona w raporcie wieloaspektowa analiza prawno-gospodarcza wykazuje bez jakichkolwiek zastrzeżeń potężną, ekonomiczną konieczność nowelizacji i waloryzacji artykułu 19 ustawy Prawo przedsiębiorców. Rosnąca od momentu stworzenia ustawy w 2018 roku do 2026 roku inflacja wyniosła skumulowanie blisko 60 procent i spowodowała de facto realne i radykalne zaostrzenie normatywów gospodarczych. Wdrożenie zaproponowanej kwoty granicznej rzędu 25 000 złotych jest działaniem niezbędnym, uzasadnionym twardymi regułami matematyki finansowej z uwzględnieniem kapitalizacji zmiennych stóp inflacji CPI.

Niniejsza nowelizacja pokazuje ewolucyjną zwartość polskiego systemu prawnopodatkowego z inżynierskiego punktu widzenia. Dzięki szeroko zakrojonej konstrukcji odesłań dynamicznych zawartych z najwyższą dbałością przez ustawodawcę w newralgicznych ustawach podatkowych (PIT, CIT, ustawa o podatku od towarów i usług, Ordynacja podatkowa), zaledwie jedna i punktowa zmiana w obrębie podstawowego aktu ustrojowego definiującego prawa i obowiązki podmiotów wolnorynkowych gwarantuje wywołanie samoczynnych i w pełni pożądaných skutków regulacyjnych we wszystkich reżimach gałęziowych. Bez potrzeby pisania tysięcy stron zbędnych nowelizacji kaskadowych i komplikowania objętości Kodeksu, poluzowane zostaną węzły przymusowych regulacji w odniesieniu do uciążliwych i kosztownych Mechanizmów Podzielonej Płatności, ryzykowej Białej Listy oraz bezpiecznej i racjonalnej kalkulacji Kosztów Uzyskania Przychodu.

Praktyka organów stanowienia prawa winna zostać wzbogacona o następujące pryncypia egzekucyjne ułatwiające wdrożenie zaproponowanego w niniejszej rozprawie aktu normatywnego: po pierwsze, całkowite, absolutne i świadome zaniechanie wprowadzania pobocznych zmian do Ordynacji podatkowej czy Kodeksu Karnego Skarbowego – albowiem takie niekontrolowane ruchy normodawcze zniszczyłyby spójność zasady odesłań. Po drugie, administracja skarbową winna z wyprzedzeniem przygotować tak zwane Objasnienia Podatkowe, wydawane z reguły przez Ministra Finansów, o których mowa w artykule 14a § 1 Ordynacji Podatkowej, które to aktem prawa powielaczowego jednoznacznie zadeklarują, iż na mocy odesłań nowa zrewaloryzowana kwota referencyjna na potrzeby Kosztów

i mechanizmu Split Payment wynosi obecnie w pełni ujednolicone 25 000 złotych. Rozwiązanie to zagwarantuje bezpieczeństwo prawnopodatkowe na dziesięciolecia dla setek tysięcy drobnych oraz średnich przedsiębiorców. Przedłożony i opracowany merytorycznie w raporcie akt prawny cechuje się kunsztem i powściągliwością, umożliwiając osiągnięcie olbrzymich celów gospodarczych za pomocą mikroskopijnych, lecz celowanych zmian legislacyjnych.

Załącznik

do uchwały nr 51 Prezydium Sejm

z dnia 26 sierpnia 2024 r.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR)

projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo przedsiębiorców

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Sławomir Ćwik

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Problemem jest erozja realnej wartości nominalnego limitu płatności gotówkowych w obrocie B2B (art. 19 pkt 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców), ustalonego na poziomie 15 000 zł od 2018 r. Skumulowana inflacja CPI w latach 2018–2026 (dane GUS oraz projekcje NBP) wyniosła około 60%, co spowodowało, że realny ekwiwalent kwoty 15 000 zł z 2018 r. wynosi obecnie ok. 24000 zł. W konsekwencji transakcje o niezmienionej realnej wartości ekonomicznej stały się objęte nadmiernie sformalizowanym obrotem bezgotówkowym, sankcjami podatkowymi (wyłączenie z KUP w PIT/CIT, obligatoryjny split payment, weryfikacja Białej Listy VAT) oraz dodatkowymi kosztami transakcyjnymi. Skala problemu obejmuje ponad 2,3 mln mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), które stanowią 99,8 % wszystkich podmiotów gospodarczych w Polsce (dane GUS). Proponowane rozwiązanie polega na podwyższeniu limitu do 25 000 zł poprzez bezpośrednią zmianę redakcyjną art. 19 pkt 2 ustawy – Prawo przedsiębiorców, z jednoczesnym wprowadzeniem reguły intertemporalnej (art. 2 projektu) oraz datą wejścia w życie 1 stycznia 2027 r. (art. 3 projektu). Brak zmiany stanu obecnego utrwali „pełzający rygoryzm prawny”, dalsze zwiększanie kosztów administracyjnych i transakcyjnych MŚP oraz nieproporcjonalne sankcje za operacje gospodarcze o marginalnym znaczeniu podatkowym, co jest sprzeczne z zasadami swobody działalności gospodarczej i proporcjonalności.

[2] Czy byłyby rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ **Nie**

Nie rozważano rozwiązań alternatywnych (np. mechanizmu corocznej waloryzacji CPI lub powrotu do limitu w euro), ponieważ proponowana zmiana stanowi bezpośrednią, jednorazową waloryzację na podstawie precyzyjnej kalkulacji skumulowanej inflacji (wzór kapitalizacji wskaźników CPI GUS i projekcji NBP). Podniesienie do okrągłej kwoty 25 000 zł jest najprostszym, czytelnym i wystarczającym środkiem przywracającym proporcjonalność

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

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Projektowana regulacja zmienia jedynie kwotę graniczną w ustawie bazowej (Prawo przedsiębiorców) oraz ujednolica odesłanie w ustawie o VAT. Dzięki mechanizmowi odesłania dynamicznego (zastosowanemu w ustawach o PIT, CIT, Ordynacji podatkowej i KKS) zmiana automatycznie aktualizuje progi we wszystkich powiązanych reżimach bez konieczności nowelizacji kaskadowych.

Różnica między stanem obecnym a projektowanym: podwyższenie progu z 15 000 zł do 25 000 zł oraz precyzyjne odesłanie do całego art. 19 (zamiast pkt 2) w VAT.

Spójność systemowa i terminologiczna: zachowana w pełni. Zgodność z Konstytucją RP: zgodna z art. 20 (swoboda działalności gospodarczej), art. 22 (ochrona własności) oraz zasadą proporcjonalności.

Zgodność z prawem UE: neutralna – krajowe limity B2B pozostają w zakresie autonomii państw członkowskich.

Termin wejścia w życie (1 stycznia 2027 r.) oraz przepis intertemporalny są uzasadnione potrzebą stabilności księgowej i uniknięciem problemów z umowami wieloletnimi.

Projekt nie podlega obowiązkom notyfikacyjnym.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Pozytywny:

zmniejszenie obciążeń administracyjnych i kosztów transakcyjnych, poprawa płynności finansowej, redukcja konfliktów z administracją skarbową w zakresie drobnych operacji.

wzrost zaufania do państwa, uwolnienie czasu i zasobów przedsiębiorców od biurokracji. Skutki negatywne: brak. Źródła: dane GUS (Działalność przedsiębiorstw niefinansowych 2023–2025), uzasadnienie projektu (analiza makroekonomiczna).

Negatywny brak

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Pozytywne

– obniżenie kosztów obsługi bankowej (szacunkowo setki milionów złotych rocznie w skali kraju), poprawa płynności, zmniejszenie barier dla codziennego obrotu. Ułatwienie funkcjonowania MŚP bez uszczerbku dla celów antywyludzeniowych.

- oszczędności dla przedsiębiorców rzędu setek milionów złotych rocznie (redukcja prowizji i kosztów administracyjnych).

Wpływ na MŚP: proporcjonalne zmniejszenie obowiązków administracyjnych.

Skutki negatywne: brak istotnych.

Źródła: kalkulacja inflacyjna w uzasadnieniu projektu, dane GUS o strukturze przedsiębiorstw.

[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?

Wpływ: zbilansowany lub lekko pozytywny – redukcja nakładów administracyjnych KAS na ściganie trywialnych naruszeń (możliwość koncentracji na dużych wyludzeniach). Możliwy marginalny spadek ujawnialności w krótkim okresie jest kompensowany długoterminowym wzrostem zaufania i efektywności kontroli. Brak bezpośredniego wpływu na dochody/wydatki budżetu państwa lub JST.

Brak istotnego obciążenia (0 mln zł dodatkowego zapotrzebowania).

Źródła: uzasadnienie projektu (Ocena Skutków Regulacji).

[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 ani budżetów JST. Nie jest wymagane pozyskanie dodatkowych środków.

[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)?

➤ **Nie**

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

➤ **Tak**

[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, 28 kwietnia 2026 r.

BEOS-WOSF/WPEiM-891/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.180.10.2026

Data wpływu 28.IV.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Ćwik)

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

Przedmiotem poselskiego projektu jest nowelizacja ustaw:

- 1) z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.; dalej: u.pr.przed.), w odniesieniu do płatności dokonywanych lub przyjmowanych przez przedsiębiorców za pośrednictwem rachunku płatniczego w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą (zmiana art. 19 pkt 2 u.pr.przed. – art. 1 projektu);
- 2) 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 obowiązku stosowania przez podatników podatku od towarów i usług mechanizmu podzielonej płatności (zmian art. 108a ust. 1a u.p.t.u. – art. 2 projektu).

Ad 1)

Zgodnie z art. 19 u.pr.przed. dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą następuje za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, w każdym przypadku gdy:

- 1) stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca oraz
- 2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 15 000 zł lub równowartość tej kwoty, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według średniego kursu

walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji.

Projekt podwyższa kwotę określoną w art. 19 pkt 2 u.pr.przed. do 25 000 zł. Tym samym dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy będzie obowiązkowe w każdym przypadku, gdy:

- 1) stroną transakcji, z której wynika płatność, będzie inny przedsiębiorca oraz
- 2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, będzie przekraczać 25 000 zł lub równowartość tej kwoty.

Ad 2)

Zgodnie z art. 108a ust. 1a u.p.t.u. przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15 do u.p.t.u., udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem przekracza kwotę 15 000 zł lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej, podatnicy są obowiązani zastosować mechanizm podzielonej płatności, przy czym do przeliczania na złote kwot wyrażonych w walucie obcej stosuje się zasady przeliczania kwot stosowane w celu określenia podstawy opodatkowania (zob. art. 31a u.p.t.u.).

Projekt podwyższa kwotę określoną w art. 108a ust. 1a u.p.t.u. do 25 000 zł.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 4 projektu), przy czym do płatności dokonywanych po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, wynikających z transakcji zawartych przed dniem jej wejścia w życie ma być stosowany art. 19 u.pr.przed w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą (art. 3 projektu).

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Ad 1)

W odniesieniu do zmian w u.pr.przed. należy przywołać:

- 1) dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającą rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE (Dz. Urz. UE L 141 z 5.06.2015, s. 73, ze zm.; dalej: dyrektywa 2015/849);
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu (Dz. Urz. UE L 2024/1624; dalej: rozporządzenie 2024/1624)¹, które weszło w życie

¹ [Rozporządzenie - UE - 2024/1624 - PL - EUR-Lex.](#)

z dniem 9 lipca 2024 r.² i – w zakresie przyjmowania i dokonywania płatności przez osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi – ma zastosowanie od dnia 10 lipca 2027 r.³

Celem dyrektywy 2015/849 jest zapobieganie wykorzystywaniu unijnego systemu finansowego do prania pieniędzy i finansowania terroryzmu (por. art. 1 ust. 1). Dyrektywa ma zastosowanie do instytucji kredytowych zdefiniowanych w jej art. 3 pkt 1, instytucji finansowych zdefiniowanych w jej art. 3 pkt 2 oraz osób fizycznych lub prawnych podczas wykonywania ich działalności zawodowej w zakresie określonym w art. 2 pkt 3 dyrektywy⁴, uznanych przez nią za podmioty zobowiązane (por. art. 2 ust. 1 dyrektywy 2015/849). Dyrektywa 2015/849 nakłada na podmioty zobowiązane obowiązek stosowania środków należytej staranności wobec klienta w następujących okolicznościach (por. art. 11 dyrektywy⁵):

a) przy nawiązywaniu stosunków gospodarczych;

b) przy przeprowadzaniu sporadycznej transakcji: (i) na kwotę 15 000 EUR lub większą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane; lub (ii) która stanowi transfer środków pieniężnych zdefiniowany w art. 3 pkt 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 na kwotę przekraczającą 1 000 EUR;

² Rozporządzenie to zostało opublikowane w Dz. Urz. UE 19 czerwca 2024 r. i weszło w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu (por. art. 90 akapit pierwszy).

³ Por. art. 90 akapit drugi rozporządzenia 2024/1624.

⁴ Tzn.: a) biegłych rewidentów, zewnętrznych księgowych i doradców podatkowych oraz jakiegokolwiek innej osoby, która zobowiązuje się udzielić, bezpośrednio lub za pośrednictwem innych osób, z którymi ta inna osoba jest powiązana, pomocy materialnej, wsparcia lub porad w sprawach podatkowych w ramach podstawowej działalności gospodarczej lub zawodowej; b) notariuszy oraz innych przedstawicieli wolnych zawodów prawniczych, gdy uczestniczą, działając w imieniu i na rzecz swojego klienta, w dowolnych transakcjach finansowych lub transakcjach dotyczących nieruchomości lub gdy udzielają klientowi pomocy w planowaniu lub przeprowadzaniu transakcji dotyczących: (i) kupna i sprzedaży gospodarczych; nieruchomości lub podmiotów (ii) zarządzania pieniędzmi, papierami wartościowymi lub innymi aktywami klienta; (iii) otwierania rachunków bankowych, rachunków oszczędnościowych lub rachunków papierów wartościowych i zarządzania tymi rachunkami; (iv) organizacji wkładu niezbędnego do tworzenia spółek, prowadzenia przez nie działalności lub zarządzania nimi; (tworzenia trustów, spółek, fundacji lub podobnych struktur, prowadzenia przez nie działalności lub zarządzania nimi; c) podmiotów świadczących usługi na rzecz trustów lub spółek nieobjętych lit. a) lub b); d) pośredników w obrocie nieruchomościami, w tym jeśli działają w charakterze pośredników w wynajmowaniu nieruchomości, ale tylko w odniesieniu do transakcji w przypadku których miesięczny czynsz wynosi co najmniej 10 000 EUR; e) innych osób prowadzących handel towarami w zakresie, w jakim płatności są dokonywane lub otrzymywane w gotówce w kwocie 10 000 EUR lub wyższej, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane; f) podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych; g) osób prowadzących handel dziełami sztuki lub występujących w charakterze pośredników w handlu dziełami sztuki, w tym gdy handel taki prowadzony jest przez galerie sztuki i domy aukcyjne, jeżeli wartość transakcji lub szeregu powiązanych transakcji wynosi co najmniej 10 000 EUR; h) osób przechowujących dzieła sztuki, prowadzących handel dziełami sztuki lub występujących w charakterze pośredników w handlu dziełami sztuki, gdy działalność taka prowadzona jest przez wolne porty, jeżeli wartość transakcji lub szeregu powiązanych transakcji wynosi co najmniej 10 000 EUR.

⁵ Zob. również art. 12 dyrektywy 2015/849 umożliwiający państwom członkowskim wprowadzenie odstępstw od zasad określonych w art. 11 dyrektywy 2015/849.

c) w odniesieniu do osób prowadzących handel towarami – przy przeprowadzaniu sporadycznych transakcji gotówkowych na kwotę 10 000 EUR lub większą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane;

d) w odniesieniu do podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych, w momencie odbioru wygranych, obstawiania stawek lub w obu tych przypadkach – przy przeprowadzaniu sporadycznych transakcji na kwotę 2 000 EUR lub większą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane;

e) gdy istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, bez względu na jakiekolwiek odstępstwo, wyłączenie lub próg;

f) gdy istnieją wątpliwości co do prawdziwości lub odpowiedniości wcześniej otrzymanych danych dotyczących ustalenia tożsamości klienta.

Dyrektywa nie zobowiązuje natomiast podmiotów gospodarczych do przyjmowania i dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego w przypadku transakcji przekraczających określoną kwotę. Obowiązek taki wprowadza natomiast rozporządzenie 2024/1624.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 rozporządzenia 2024/1624, mającym zastosowanie od dnia 10 lipca 2027 r., osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi mogą przyjmować lub dokonywać płatności w środkach pieniężnych wyłącznie do kwoty 10 000 EUR lub równowartości tej kwoty w walucie krajowej lub obcej, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane. Limit ten nie ma zastosowania do: a) płatności pomiędzy osobami fizycznymi, które nie działają w ramach swoich obowiązków zawodowych; b) płatności lub depozytów dokonywanych w lokalach instytucji kredytowych, dostawców pieniądza elektronicznego zdefiniowanych w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2009/110/WE⁶ i dostawców usług płatniczych zdefiniowanych w art. 4 pkt 11 dyrektywy (UE) 2015/2366⁷ (por. art. 80 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia 2024/1624).

Zgodnie z art. 80 ust. 2 rozporządzenia 2024/1624 państwa członkowskie mogą przyjąć niższe limity po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE⁸; o tych niższych

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/110/WE z dnia 16 września 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności przez instytucje pieniądza elektronicznego oraz nadzoru ostrożnościowego nad ich działalnością, zmieniająca dyrektywy 2005/60/WE i 2006/48/WE oraz uchylająca dyrektywę 2000/46/WE (Dz. Urz. UE L 267 z 10.10.2009, s. 7).

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/2366 z dnia 25 listopada 2015 r. w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego, zmieniająca dyrektywy 2002/65/WE, 2009/110/WE, 2013/36/UE i rozporządzenie (UE) nr 1093/2010 oraz uchylająca dyrektywę 2007/64/WE (Dz. Urz. UE L 337 z 23.12.2015, s. 35, ze zm.).

⁸ Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz. Urz. UE L 189 z 3.07.1998, s. 42; polskie wydanie specjalne: rozdział 01, tom 001, s. 446).

limitach powiadamia się Komisję w terminie trzech miesięcy od wprowadzenia środka na poziomie krajowym.

Zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE władze państw członkowskich zasięgają opinii EBC w sprawie każdego projektu przepisu prawnego w dziedzinach podlegających jego kompetencji, zgodnie z Traktatem, szczególnie odnośnie do: spraw walutowych, środków płatności, krajowych banków centralnych, gromadzenia, tworzenia i upowszechniania systemów walutowych, finansowych, bankowych, płatności oraz statystyk bilansów płatniczych, systemów płatności i rozliczeń, zasad mających zastosowanie do instytucji finansowych, w zakresie, w jakim wywierają istotny wpływ na stabilność instytucji finansowych i rynków.

Zgodnie z art. 80 ust. 3 rozporządzenia 2024/1624, jeżeli na poziomie krajowym istnieją już limity niższe od limitu określonego w art. 80 ust. 1 tego rozporządzenia, nadal mają one zastosowanie; państwa członkowskie powiadamiają Komisję o tych limitach do dnia 10 października 2024 r.

Rozporządzenie 2024/1028 weszło w życie 9 lipca 2024 r. Większość jego przepisów, w tym przywołany wyżej art. 80, będzie stosowanych od dnia 10 lipca 2027 r. Nie powinno to jednak wpływać na podstawę oceny zgodności opiniowanego projektu z tym rozporządzeniem. Zgodnie z utrwaloną linią orzecniczą Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) państwa członkowskie są obowiązane – na gruncie zasady lojalnej współpracy (art. 4 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej) powstrzymywać się w tym okresie od działań, które mogłyby poważnie zagrozić osiągnięciu celu wyznaczonego w niewdrożonym akcie prawa UE⁹.

Ad 2)

W odniesieniu do nowelizacji u.p.t.u. przywołać należy dyrektywę 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).

Mechanizm podzielonej płatności jest alternatywnym, w stosunku do systemu wynikającego z dyrektywy 2006/112/WE, systemem poboru podatku od wartości dodanej (VAT), w którym dokonywany jest podział kwoty wynikającej z faktury na płatność należnej kwoty VAT i należnej podstawy opodatkowania. Zapewnienie sprawnego funkcjonowania mechanizmu podzielonej płatności wymaga umieszczenia na fakturze wystawionej przez dostawcę lub usługodawcę informacji dotyczących stosowania obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności.

Zgodnie z art. 226 dyrektywy VAT, bez uszczerbku dla przepisów szczególnych przewidzianych w dyrektywie VAT, faktury wystawione zgodnie

⁹ Por. wyrok TSUE z 18 grudnia 1997 r. w sprawie C-129/96 *Inter-Environnement Wallonie*, pkt 40-45; ECLI:EU:C:1997:628; wyrok TSUE z 25 stycznia 2022 r. w sprawie C-181/20 *VYSOČINA WIND*, pkt 74-75; ECLI:EU:C:2022:51.

z przepisami art. 220 i 221 tej dyrektywy, do celów VAT zawierają wyłącznie dane wskazane w art. 226 dyrektywy VAT. Dane wymagane przez art. 226 dyrektywy 2006/112/WE nie obejmują informacji dotyczącej stosowania obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności. Zawarcie na fakturze VAT informacji dotyczącej stosowania obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności wymaga upoważnienia Rady wydanego na podstawie art. 395 ust. 1 dyrektywy VAT, zgodnie z którym Rada, stanowiąc jednomyślnie na wniosek Komisji, może upoważnić każde państwo członkowskie do wprowadzenia szczególnych środków stanowiących odstępstwo od przepisów wspomnianej dyrektywy w celu upraszczania poboru VAT lub zapobiegania niektórym formom uchylania się od opodatkowania lub unikania opodatkowania, przy czym środki zmierzające do uproszczenia procedury poboru VAT nie mogą wpływać, chyba że w nieznacznym stopniu, na ogólną kwotę wpływów z podatków państwa członkowskiego pobieranych na etapie ostatecznej konsumpcji.

W tym kontekście należy przywołać decyzję wykonawczą Rady (UE) 2019/310 z dnia 18 lutego 2019 r. w sprawie upoważnienia Polski do wprowadzenia szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 51 z 22.02.2019, s. 19, ze zm.¹⁰; dalej: decyzja Rady 2019/310). Decyzja ta, w brzmieniu nadanym decyzją Rady (UE) 2025/373, określa termin obowiązywania upoważnienia (29 lutego 2028 r.) oraz jego zakres. Zgodnie z art. 1 decyzji Rada upoważnia Polskę do wprowadzenia obowiązku umieszczania na fakturach wystawionych w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług wymienionych w jej załączniku¹¹ specjalnego komunikatu o konieczności wpłaty VAT na odrębny i zablokowany rachunek bankowy VAT dostawcy/usługodawcy otwarty w Polsce, jeżeli płatności z tytułu dostaw towarów i świadczenia usług są dokonywane elektronicznym przelewem bankowym. Decyzja nie określa natomiast przypadków, w których

¹⁰ Zob.: decyzję Rady (UE) 2022/559 z dnia 5 kwietnia 2022 r. w sprawie zmiany decyzji wykonawczej (UE) 2019/310 w odniesieniu do przyznanego Polsce zezwolenia na dalsze stosowanie szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 108 z 7.04.2022, s. 51) oraz decyzję wykonawczą Rady (UE) 2025/373 z dnia 18 lutego 2025 r. w sprawie zmiany decyzji wykonawczej (UE) 2019/310 w odniesieniu do przyznanego Polsce zezwolenia do dalszego stosowania szczególnego środka stanowiącego odstępstwo od art. 226 dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 2025/373); [Decyzja wykonawcza - UE - 2025/373 - PL - EUR-Lex](#)

¹¹ Zgodnie z załącznikiem, w brzmieniu nadanym decyzją Rady (UE) 2025/373, upoważnienie ma zastosowanie do dostaw następujących kategorii towarów i świadczenia następujących kategorii usług: 1) przenoszenie pozwoleń na emisję gazów cieplarnianych; 2) roboty budowlano-montażowe; 3) stal i wyroby stalowe; 4) metale i wyroby z tych metali; 5) metale szlachetne i wyroby z tych metali szlachetnych, biżuteria, perły, kamienie szlachetne; 6) niektóre produkty i urządzenia elektryczne oraz niektóre produkty i urządzenia elektroniczne (w szczególności: tablety, laptopy, notebooki, telefony komórkowe, aparaty cyfrowe, procesory, konsole i urządzenia do gier wideo, urządzenia pamięci); 7) paliwa; 8) węgiel i produkty energetyczne oparte na węglu; 9) niektóre zużyte materiały, złom, odpady; 10) oleje i tłuszcze zwierzęce i roślinne; 11) wkłady do urządzeń, w tym tonery, tusze itp.; 12) tworzywa sztuczne i artykuły z tworzyw sztucznych, w szczególności folie stretch; 13) części i akcesoria do pojazdów silnikowych.

istnieje obowiązek dokonywania płatności z tytułu dostaw towarów i świadczenia usług wynikających z faktury VAT elektronicznym przelewem bankowym.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Ad 1)

Projektowana ustawa podwyższa do 25 000 zł (z obecnych 15 000 zł) limit płatności pomiędzy podmiotami gospodarczymi bez pośrednictwa rachunku płatniczego przedsiębiorcy (zmiana art. 19 pkt 2 u.pr.przed. – art. 1 projektu).

Zgodnie z art. 11 dyrektywy 2015/849 podmioty zobowiązane w rozumieniu art. 2 tej dyrektywy (zob. pkt II opinii) są obowiązane do stosowania środków należytej staranności wobec klienta w następujących okolicznościach:

- a) przy nawiązywaniu stosunków gospodarczych;
- b) przy przeprowadzaniu sporadycznej transakcji: (i) na kwotę 15 000 EUR lub większą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane; lub (ii) która stanowi transfer środków pieniężnych zdefiniowany w art. 3 pkt 9 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 na kwotę przekraczającą 1 000 EUR;
- c) w odniesieniu do osób prowadzących handel towarami – przy przeprowadzaniu sporadycznych transakcji gotówkowych na kwotę 10 000 EUR lub większą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane;
- d) w odniesieniu do podmiotów świadczących usługi w zakresie gier hazardowych, w momencie odbioru wygranych, obstawiania stawek lub w obu tych przypadkach – przy przeprowadzaniu sporadycznych transakcji na kwotę 2 000 EUR lub większą, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane;
- e) gdy istnieje podejrzenie prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, bez względu na jakiegokolwiek odstępstwo, wyłączenie lub próg;
- f) gdy istnieją wątpliwości co do prawdziwości lub odpowiedniości wcześniej otrzymanych danych dotyczących ustalenia tożsamości klienta.

Dyrektywa 2015/849 nie zobowiązuje natomiast podmiotów gospodarczych do przyjmowania i dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego w przypadku transakcji przekraczających określoną kwotę. Obowiązek taki wprowadza natomiast rozporządzenie 2024/1624.

Zgodnie z art. 80 ust. 1 rozporządzenia 2024/1624 osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi będą mogły od dnia 10 lipca 2027 r. przyjmować lub dokonywać płatności w środkach pieniężnych wyłącznie do kwoty 10 000 EUR lub równowartości tej kwoty w walucie krajowej lub obcej,

bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane. Limit ten nie ma zastosowania do: a) płatności pomiędzy osobami fizycznymi, które nie działają w ramach swoich obowiązków zawodowych; b) płatności lub depozytów dokonywanych w lokalach instytucji kredytowych, dostawców pieniądza elektronicznego zdefiniowanych w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2009/110/WE i dostawców usług płatniczych zdefiniowanych w art. 4 pkt 11 dyrektywy (UE) 2015/2366 (por. art. 80 ust. 3 akapit pierwszy rozporządzenia 2024/1624).

Zgodnie z art. 80 ust. 2 rozporządzenia 2024/1624 państwa członkowskie mogą przyjąć niższe limity po konsultacji z EBC zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE, przy czym o tych niższych limitach mają obowiązek powiadomić Komisję w terminie trzech miesięcy od wprowadzenia środka na poziomie krajowym.

Zgodnie z art. 80 ust. 3 rozporządzenia 2024/1624, jeżeli na poziomie krajowym istnieją już limity niższe od limitu określonego w art. 80 ust. 1 tego rozporządzenia, nadal mają one zastosowanie, przy czym państwa członkowskie powiadamiają Komisję o tych limitach do dnia 10 października 2024 r.

Tym samym należy uznać, że projekt – w zakresie nowelizacji u.pr.przed. prowadzącej do podwyższenia z 15 000 zł do 25 000 zł limitu płatności pomiędzy podmiotami gospodarczymi bez pośrednictwa rachunku płatniczego przedsiębiorcy – nie jest sprzeczny z prawem UE.

Mając na uwadze przytoczone przepisy rozporządzenia 2024/1624, należy uznać, że w zakresie zmian określonych w art. 1 projektu (art. 19 u.pr.przed.) istnieją obowiązki: po pierwsze – konsultacji z EBC zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE w zw. z art. 80 ust. 2 rozporządzenia 2024/1624; po drugie – powiadomienia Komisji o nowych limitach w terminie trzech miesięcy od jego wprowadzenia.

Ad 2)

Projektowana ustawa podwyższa z 15 000 zł do 25 000 zł kwotę należności ogółem, której przekroczenie powoduje obowiązek stosowania przez podatników podatku od towarów i usług mechanizmu podzielonej płatności w odniesieniu do dostawy towarów i usług określonych w załączniku nr 15 do u.p.t.u. (zmiana art. 108a ust. 1a u.p.t.u. – art. 2 projektu).

Zgodnie z art. 226 dyrektywy VAT, bez uszczerbku dla przepisów szczególnych przewidzianych w dyrektywie VAT, faktury wystawione zgodnie z przepisami art. 220 i art. 221 tej dyrektywy, do celów VAT zawierają wyłącznie dane wskazane w art. 226 dyrektywy VAT. Dane wymagane przez art. 226 dyrektywy 2006/112/WE nie obejmują informacji dotyczącej stosowania obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności. Zawarcie na fakturze VAT informacji dotyczącej stosowania obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności wymaga upoważnienia Rady wydanego na podstawie art. 395 ust. 1 dyrektywy VAT.

Decyzja Rady 2019/310, w brzmieniu nadanym decyzją Rady (UE) 2025/373, upoważnia Polskę do wprowadzenie obowiązku umieszczania na fakturach wystawionych w odniesieniu do dostaw towarów i świadczenia usług wymienionych w jej załączniku specjalnego komunikatu o konieczności wpłaty VAT na odrębny i zablokowany rachunek bankowy VAT dostawcy/usługodawcy otwarty w Polsce, jeżeli płatności z tytułu dostaw towarów i świadczenia usług są dokonywane elektronicznym przelewem bankowym. Decyzja nie określa natomiast przypadków, w których istnieje obowiązek dokonywania płatności z tytułu dostaw towarów i świadczenia usług wynikających z faktury VAT elektronicznym przelewem bankowym.

Tym samym należy uznać, że projektowana nowelizacja art. 108a ust. 1a u.p.t.u. nie jest sprzeczna z prawem UE.

IV. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o podatku od towarów i usług nie jest sprzeczny z prawem UE.

Projekt w zakresie zmiany określonej w jego art. 1 (art. 19 pkt 2 u.pr.przed.) wymaga konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym na podstawie art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE w związku z art. 80 ust. 2 rozporządzenia 2024/1624.

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, 28 kwietnia 2026 r.

BEOS-WOSF/WPEiM-892/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.120.9.2026

Data wpływu 28. IV. 26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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

Przedmiotem poselskiego projektu jest nowelizacja ustaw:

- 1) z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.; dalej: u.pr.przed.), w odniesieniu do płatności dokonywanych lub przyjmowanych przez przedsiębiorców za pośrednictwem rachunku płatniczego w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą (zmiana art. 19 pkt 2 u.pr.przed. – art. 1 projektu);
- 2) 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 obowiązku stosowania przez podatników podatku od towarów i usług mechanizmu podzielonej płatności (zmian art. 108a ust. 1a u.p.t.u. – art. 2 projektu).

Ad 1)

Zgodnie z art. 19 u.pr.przed. dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą następuje za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, w każdym przypadku gdy:

- 1) stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca oraz
- 2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 15 000 zł lub równowartość tej kwoty, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według średniego kursu walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji.

Projekt podwyższa kwotę określoną w art. 19 pkt 2 u.pr.przed. do 25 000 zł. Tym samym dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy będzie obowiązkowe w każdym przypadku, gdy:

- 1) stroną transakcji, z której wynika płatność, będzie inny przedsiębiorca oraz
- 2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, będzie przekraczać 25 000 zł lub równowartość tej kwoty.

Ad 2)

Zgodnie z art. 108a ust. 1a u.p.t.u. przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15 do u.p.t.u., udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem przekracza kwotę 15 000 zł lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej, podatnicy są obowiązani zastosować mechanizm podzielonej płatności, przy czym do przeliczania na złote kwot wyrażonych w walucie obcej stosuje się zasady przeliczania kwot stosowane w celu określenia podstawy opodatkowania (zob. art. 31a u.p.t.u.).

Projekt podwyższa kwotę określoną w art. 108a ust. 1a u.p.t.u. do 25 000 zł.

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

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz 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/

BEOS-904/26

Warszawa, 28 maja 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDENTA SEJMU

L.dz. SPS-III.020.120.14.2026

Data wpływu 28.05.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o podatku od towarów
i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Ćwik)**

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 zasadniczym problemem, jaki ma rozwiązywać projektowana ustawa, jest erozja realnej wartości nominalnego limitu płatności gotówkowych w obrocie B2B (15 000 zł lub równowartość tej kwoty), określonego w art. 19 pkt 2 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹ (dalej: u.pr.przed.).

Dodatkowo, jak wynika z DSR, projektowana regulacja ma powstrzymać „pełzający rygoryzm prawny”, ograniczyć koszty administracyjne i transakcyjne sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz nieproporcjonalne sankcje za operacje gospodarcze o marginalnym znaczeniu podatkowym.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację ustaw:

- 1) Prawo przedsiębiorców, w odniesieniu do płatności dokonywanych lub przyjmowanych przez przedsiębiorców za pośrednictwem rachunku płatniczego w związku z wykonywaną działalnością gospodarczą (zmiana art. 19 pkt 2 u.pr.przed. – art. 1 projektu);

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 1480, ze zm.

- 2) z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług² (dalej: u.p.t.u.) w odniesieniu do obowiązku stosowania przez podatników podatku od towarów i usług mechanizmu podzielonej płatności (zmiana art. 108a ust. 1a u.p.t.u. – art. 2 projektu).

Ad 1)

Zgodnie z art. 19 u.pr.przed. dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą następuje za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, w każdym przypadku gdy: 1) stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca oraz 2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 15 000 zł lub równowartość tej kwoty, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według średniego kursu walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji.

Projekt podwyższa kwotę określoną w art. 19 pkt 2 u.pr.przed. do 25 000 zł.

Ad 2)

Zgodnie z art. 108a ust. 1a u.p.t.u. przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15 do u.p.t.u. udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem przekracza kwotę 15 000 zł lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej, podatnicy są obowiązani zastosować mechanizm podzielonej płatności, przy czym do przeliczania na złote kwot wyrażonych w walucie obcej stosuje się zasady przeliczania kwot stosowane w celu określenia podstawy opodatkowania (zob. art. 31a u.p.t.u.).

Projekt podwyższa kwotę określoną w art. 108a ust. 1a u.p.t.u. do 25 000 zł.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 4 projektu), przy czym do płatności dokonywanych po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, wynikających z transakcji zawartych przed dniem jej wejścia w życie ma być stosowany art. 19 u.pr.przed. w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą (art. 3 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań, bowiem – jak wskazano w DSR – proponowana zmiana stanowi bezpośrednią, jednorazową waloryzację na podstawie precyzyjnej kalkulacji skumulowanej inflacji i jest najprostszym, czytelnym i wystarczającym środkiem przywracającym proporcjonalność obowiązującej regulacji.

² Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.

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

Limity dla płatności gotówkowych obowiązują w większości państw członkowskich UE. Limit taki nie obowiązuje w Austrii, na Cyprze, w Estonii, Finlandii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech i Szwecji. W państwach tych jednak przyjęto inne regulacje służące przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, jak np. obowiązek identyfikacji klienta przy transakcjach gotówkowych powyżej 10 000 euro w Luksemburgu i Niemczech³.

W większości państw członkowskich UE, w których obowiązują limity płatności gotówkowych, ograniczenia te dotyczą zarówno transakcji między przedsiębiorcami, jak i transakcji między przedsiębiorcą a konsumentem. Dotyczy to Belgii, Bułgarii, Chorwacji, Czech, Danii, Francji, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Litwy, Łotwy, Malty, Portugalii, Rumunii, Słowacji, Słowenii i Włoch. W niektórych państwach limity odnoszą się jedynie do określonych kategorii transakcji, np. na Malcie do wybranych kategorii towarów. Limit obowiązujący wyłącznie w relacjach między przedsiębiorcami funkcjonuje natomiast na Węgrzech. Najniższy limit płatności gotówkowych obowiązuje w Grecji i wynosi 500 euro, natomiast najwyższy na Słowacji – 15 000 euro. W części państw przewidziano również zróżnicowane progi dla poszczególnych kategorii podmiotów. Przykładowo we Francji, Hiszpanii i Portugalii obowiązują wyższe limity dla transakcji z udziałem nierezydentów⁴.

Obecnie wśród państw członkowskich UE obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności (*split payment*) obowiązuje tylko we Włoszech⁵. Obowiązek stosowania tego mechanizmu we Włoszech do 30 czerwca 2026 r. nie jest uzależniony od kwoty transakcji, a od rodzaju podmiotu, z którym przedsiębiorca zwraca transakcję – mechanizm podzielonej płatności ma zastosowanie do transakcji z udziałem administracji publicznej, spółek kontrolowanych przez ministerstwa oraz centralne i lokalne podmioty publiczne, także spółek państwowych lub kontrolowanych przez sektor publiczny⁶.

³ Informacje ze strony internetowej Europejskiego Centrum Konsumentów w Niemczech, <https://www.evz.de/en/topics/banking-finance/cash-payment-limits/>; Commission Staff Working Document Impact Assessment. Accompanying the Anti-money laundering package: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing; Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the mechanisms to be put in place by the Member States for the prevention of the use of the financial system for the purposes of money laundering or terrorist financing and repealing Directive (EU) 2015/849; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the European Authority for Countering Money Laundering and Financing of Terrorism, amending Regulations (EU) No 1093/2010, (EU) 1094/2010 and (EU) 1095/2010; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on information accompanying transfers of funds and certain crypto-assets, SWD/2021/190 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0190>; informacje ze strony internetowej holenderskiego rządu, <https://business.gov.nl/amendments/ban-cash-payments-over-3000-euros/>.

⁴ Ibidem.

⁵ Informacje z portalu VATCalc <https://www.vatcalc.com/global/vat-split-payments-to/>.

⁶ Informacje z portalu Invoice Data Extraction, <https://invoicedataextraction.com/blog/italy-split-payment-scissione-dei-pagamenti>.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Bezpośrednie prawne skutki przyjęcia projektowanej ustawy dotyczyć będą po pierwsze płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy w transakcjach pomiędzy podmiotami gospodarczymi (art. 1 projektu – zmiana pkt. 2 w art. 19 u.pr.przed.). W obecnym stanie prawnym obowiązek taki istnieje w każdym przypadku, gdy: 1) stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca oraz 2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 15 000 zł lub równowartość tej kwoty, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według średniego kursu walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji. Projekt podwyższa kwotę określoną w art. 19 pkt 2 u.pr.przed. do 25 000 zł. Tym samym dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy będzie obowiązkowe w każdym przypadku, gdy: 1) stroną transakcji, z której wynika płatność, będzie inny przedsiębiorca oraz 2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, będzie przekraczać 25 000 zł lub równowartość tej kwoty.

Po drugie, skutki prawne będą także dotyczyć obowiązkowego stosowania mechanizmu podzielonej płatności (art. 2 projektu – zmiana ust. 1a w art. 108 u.p.t.u.). W obecnym stanie prawnym przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15 do u.p.t.u. udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem przekracza kwotę 15 000 zł lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej, podatnicy są obowiązani zastosować mechanizm podzielonej płatności (por. art. 108a ust. 1a u.p.t.u.). Projekt podwyższa kwotę określoną w art. 108a ust. 1a u.p.t.u. do 25 000 zł. Tym samym stosowanie mechanizmu podzielonej płatności będzie obowiązkowe przy dokonywaniu płatności za nabyte towary lub usługi wymienione w załączniku nr 15 do u.p.t.u., udokumentowane fakturą, w której kwota należności ogółem przekraczać będzie kwotę 25 000 zł lub jej równowartość wyrażoną w walucie obcej.

Jednocześnie należy zauważyć, że zgodnie z art. 22p ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych⁷ (dalej: u.p.d.f.) oraz art. 15d ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych⁸ (dalej: u.p.d.p.) nie zalicza się do kosztów uzyskania przychodów kosztu w tej części, w jakiej płatność dotycząca transakcji określonej w art. 19 u.pr.przed., a więc transakcji pomiędzy podmiotami gospodarczymi, która powinna być dokonana za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, została dokonana bez pośrednictwa tego rachunku.

Tym samym podwyższenie do 25 000 zł limitu płatności w transakcjach pomiędzy podmiotami gospodarczymi wpłynie na możliwość zaliczania w ciężar kosztów uzyskania przychodów kosztów (wydatków) finansowanych w formie gotówkowej. Dotyczyć to będzie kosztów, które w całości mogą być finansowane

⁷ Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.

⁸ Dz. U. z 2025 r. poz. 278, ze zm.

w formie bezgotówkowej, a więc za które płatność nie jest objęta dyspozycją art. 19 u.pr.przed.). W obecnym stanie prawnym taka możliwość dotyczy tylko kosztu, za który płatność w formie gotówkowej nie przekracza 15 000 zł lub jej równowartości w walucie obcej. Ograniczenie z art. 22p ust. 1 pkt 1 u.p.d.f. i art. 15d ust. 1 pkt 1 u.p.d.p. dotyczyć będzie więc tylko transakcji kosztowej, której jednorazowa wartość, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekraczać będzie w przypadku przyjęcia projektowanej nowelizacji u.pr.przed. – 25 000 zł lub równowartości tej kwoty.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r. (art. 4 projektu), przy czym do płatności dokonywanych po dniu wejścia w życie projektowanej ustawy, wynikających z transakcji zawartych przed dniem jej wejścia w życie ma być stosowany art. 19 u.pr.przed. w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą (art. 3 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 prawnych⁹ 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.

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.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków prawnych nie zgłoszono istotnych uwag.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na przedsiębiorców. Według stanu na 31 grudnia 2025 r. w rejestrze REGON¹² zarejestrowane były 4 557 224 podmioty deklarujące prowadzenie działalności, w tym: a) 275 835 spółek cywilnych, b) 3 041 873 osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, c) 8 116 spółek akcyjnych, d) 604 214 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, e) 29 856 spółek jawnych, f) 30 626 spółek komandytowych, g) 3 163 spółki komandytowo-akcyjne, h) 9 608 spółdzielni.

⁹ Dz. U. poz. 1461.

¹⁰ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Ćwik)*, opinia BEOS z 28 IV 2026 r., BEOS-WOSF/WPEiM-891/25.

¹¹ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o podatku od towarów i usług (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Sławomir Ćwik) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 28 IV 2026 r., nr BEOS-WOSF/WAPEiM-892/25.

¹² *Kwartalna informacja o podmiotach gospodarki narodowej w rejestrze REGON rok 2025*, GUS, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/kwartalna-informacja-o-podmiotach-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-rok-2025,7,15.html>.

4 408 570 podmiotów zatrudniało od 0 do 9 pracowników, 119 466 podmiotów zatrudniało od 10 do 49 pracowników, 25 223 podmioty zatrudniały od 50 do 249 pracowników, zaś 3 965 podmiotów zatrudniało powyżej 250 pracowników.

W odniesieniu do zmiany u.p.t.u. projekt może oddziaływać na podatników podatku od towarów i usług. Z danych Ministerstwa Finansów wynika, że podatników podatku od towarów i usług (według stanu na koniec 2024 r.)¹³ było ok. 2 mln, w tym 5 tys. podatników, którzy przekroczyli obrót 200 mln zł oraz 755 tys. podmiotów zwolnionych z podatku od towarów i usług.

W DSR w odniesieniu do skutków społecznych wskazano, że projektowana ustawa zmniejszy obciążenia administracyjne i koszty transakcyjne, poprawi płynność finansową, zredukuje konflikty z administracją skarbową w zakresie drobnych operacji. Ponadto wzrośnie zaufanie do państwa oraz nastąpi „uwolnienie czasu i zasobów przedsiębiorców od biurokracji”. Jednocześnie w DSR podkreślono, że nie wystąpią skutki negatywne.

Odnosząc się do przedstawionych w DSR społecznych skutków projektowanej ustawy, należy zauważyć, że odnoszą się one do funkcjonowania przedsiębiorstw (zmniejszenie obciążeń administracyjnych, kosztów transakcyjnych, poprawa płynności finansowej). Wnioskodawcy nie zwracają natomiast uwagi na *ratio legis* obecnie obowiązujących przepisów. Obowiązek dokonywania lub przyjmowania płatności związanych z działalnością gospodarczą za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy w obecnym kształcie prawnym istnieje od 2017 r.¹⁴ Co istotne, obowiązek ten został powiązany z przepisami u.p.d.f. i u.p.d.p. dotyczącymi kosztów uzyskania przychodów (zob. pkt V opinii). Jak wskazano w uzasadnieniu rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk nr 322/ VIII kadencja) naruszenie obowiązku dokonywania i przyjmowania płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy „może wywołać negatywne skutki nie tylko dla pewności obrotu gospodarczego, ale również dla realizacji szerokiego spektrum obowiązków podatkowych, w tym niewykazywania przez przedsiębiorców rzeczywiście osiągniętych dochodów z prowadzonej działalności dla celów ich opodatkowania”. *Ratio legis* tych regulacji jest więc jednoznaczna. Z jednej strony ochrona obrotu gospodarczego, z drugiej ograniczenie możliwości ucieczki od podatku, a więc ochrona źródeł dochodów budżetu państwa i budżetów samorządowych, a co za tym idzie możliwości finansowania przez państwo i samorząd terytorialny wydatków publicznych. Wnioskodawcy proponując podwyższenie limitu płatności bezgotówkowych pomiędzy podmiotami gospodarczymi pomijają w ocenie skutków społecznych ten fakt, skupiając się przede wszystkim na oddziaływaniu obecnej regulacji na przedsiębiorców. Płacenie podatków jest konstytucyjnym obowiązkiem

¹³ 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).

¹⁴ Zob. art. 22 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2268, ze zm.), która została uchylona ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz. U. z 2018 r. poz. 650).

każdego (por. art. 84 Konstytucji), obowiązkiem państwa jest natomiast takie ukształtowanie przepisów prawa, które zminimalizuje możliwość ucieczki od podatku, ograniczając negatywne skutki funkcjonowania szarej strefy, zarówno w sferze obrotu gospodarczego, jak i wpływu na dochody publiczne. Projektowana regulacja, wychodząc z założenia, że skumulowana inflacja na poziomie 60% (lata 2018-2026) doprowadziła do nadmiernego sformalizowania obrotu bezgotówkowego, co ma szczególnie negatywny wpływ na mikro, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP), proponuje podwyższenie limitu transakcji bezgotówkowych (do 25 000 zł), pomijając zupełnie jego negatywne aspekty, które legły u podstaw obecnych ograniczeń.

W odniesieniu do argumentu dotyczącego wysokości skumulowanej inflacji w latach 2018-2026, który ma przemawiać za podwyższeniem limitu transakcji bezgotówkowych, należy zauważyć, że jest to jedynie jeden z możliwych wskaźników branych pod uwagę przy dokonywaniu analizy obowiązującego ograniczenia. W tym zakresie pod uwagę należy brać nie tylko wskaźnik inflacji, ale również – mając na względzie członkostwo Polski w UE, ograniczenia w zakresie transakcji gotówkowych obowiązujące w innych państwach członkowskich (zob. pkt IV opinii) oraz regulacje UE¹⁵ – kurs euro, który jest oficjalną walutą 21 państw członkowskich¹⁶. Kurs EUR/PLN ogłoszony przez NBP 29 grudnia 2017 r. wynosił – 4,1709, obecnie (tabela NBP z 19 maja 2026 r.) – 4,2389¹⁷. Oznacza to, że na przestrzeni lat 2017-2026 kurs EUR/PLN nie uległ zasadniczym zmianom, które wymagałyby w zakresie objętym projektem interwencji ustawodawcy i podwyższenia limitu płatności gotówkowych o 10 000 zł (z 15 000 do 25 000 zł), tj. o prawie 70% (66,7%).

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków społecznych nie zgłoszono uwag.

¹⁵ Zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowaniu terroryzmu (Dz. Urz. UE L 2024/1624; dalej: rozporządzenie 2024/1624), które weszło w życie z dniem 9 lipca 2024 r. i – w zakresie przyjmowania i dokonywania płatności przez osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi – ma zastosowanie od dnia 10 lipca 2027 r. Zgodnie z art. 80 ust. 1 rozporządzenia 2024/1624 osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi mogą przyjmować lub dokonywać płatności w środkach pieniężnych wyłącznie do kwoty 10 000 euro lub równowartości tej kwoty w walucie krajowej lub obcej, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane. Limit ten nie ma zastosowania do: a) płatności pomiędzy osobami fizycznymi, które nie działają w ramach swoich obowiązków zawodowych; b) płatności lub depozytów dokonywanych w lokalach instytucji kredytowych, dostawców pieniądza elektronicznego zdefiniowanych w art. 2 pkt 3 dyrektywy 2009/110/WE i dostawców usług płatniczych zdefiniowanych w art. 4 pkt 11 dyrektywy (UE) 2015/2366 (por. art. 80 ust. 3 rozporządzenia 2024/1624). Zgodnie z art. 80 ust. 2 rozporządzenia 2024/1624 państwa członkowskie mogą przyjąć niższe limity po konsultacji z Europejskim Bankiem Centralnym (EBC) zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji Rady 98/415/WE; o tych niższych limitach powiadamia się Komisję w terminie trzech miesięcy od wprowadzenia środka na poziomie krajowym. Zob. też przypis 8.

¹⁶ Zob. rozporządzenie Rady (WE) Nr 1103/97 z dnia 17 czerwca 1997 r. w sprawie niektórych przepisów dotyczących wprowadzenia euro (Dz. Urz. WE L 162 z 19.06.1997, s. 1, ze zm.) oraz rozporządzenie Rady (WE) Nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz. Urz. WE L 139 z 11.05.1998, s. 1, ze zm.).

¹⁷ <https://nbp.pl/statystyka-i-sprawozdawczosc/kursy/archiwum-kursow-srednich-tabela-a/>.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W DSR wskazano, że skutkami pozytywnymi projektowanej regulacji będą:

- a) obniżenie kosztów obsługi bankowej szacunkowo o setki milionów złotych rocznie w skali kraju;
- b) poprawa płynności;
- c) zmniejszenie barier dla codziennego obrotu;
- d) ułatwienie funkcjonowania MŚP bez uszczerbku dla celów antywyludzeniowych;
- e) oszczędności dla przedsiębiorców rzędu setek milionów złotych rocznie (redukcja prowizji i kosztów administracyjnych).

Wnioskodawcy nie przedstawili metodyki oszacowania oszczędności dla przedsiębiorstw. Nie jest również jednoznaczne, czy skutki wskazane przez Wnioskodawców w odniesieniu do kosztów obsługi bankowej są tożsame (w części lub w całości) z kosztami administracyjnymi i prowizjami. Jednocześnie w DSR podkreślono, że brak jest istotnych negatywnych skutków gospodarczych projektowanej regulacji.

Pomijając fakt możliwości oddziaływania projektu na zakres szarej strefy, na co wskazano w pkt VI opinii, należy zauważyć, że podmioty zaliczane do mikroprzedsiębiorców¹⁸ oraz małych¹⁹ i średnich²⁰ przedsiębiorców stanowią zróżnicowaną grupę podatników. Analiza najliczniejszej z tych grup²¹ – mikroprzedsiębiorców (2 367 607 podmiotów) – wskazuje, że 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 euro²². W podmiotach tych według stanu na 31

¹⁸ 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.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

²¹ Zob. Działalność przedsiębiorstw o liczbie pracujących do 9 osób w 2024 r., GUS, <https://new.stat.gov.pl/porta1-publikacje/dzialalnosc-przedsiębiorstw-o-liczbie-pracujacych-do-9-osob-w-2024-r>.

²² Por. art. 7 ust. 1 pkt 1 u.pr.przed.

grudnia 2024 r. było 4 487 058 pracujących, zaś przeciętne zatrudnienie wyniosło 1 503 962 osoby²³. 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. 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).

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, a więc przedsiębiorstw małych, średnich i dużych, wyniósł w 2024 r. 4,6%²⁴.

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

²³ 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%).

²⁴ Wyniki finansowe przedsiębiorstw 03.04.2025 r. w 2024 r., GUS, 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).

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 wypełnianie obowiązków wynikających z art. 19 u.p.r.przed oraz z przepisów podatkowych powiązanych z koniecznością regulowania i przyjmowania płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy.

Z analizy NBP za 2024 r.²⁵ wynika, że mediana kosztów związanych z prowadzeniem rachunków płatniczych o charakterze rachunków bieżących, będących podstawowymi rachunkami przeznaczonymi do gromadzenia środków pieniężnych i przeprowadzania rozliczeń pieniężnych przedsiębiorstwa oraz rachunków pomocniczych, przeznaczonych na specjalne potrzeby przedsiębiorstwa kształtowała się w 2024 r.:

- 1) dla mikroprzedsiębiorstw, w przypadku:
 - a) rachunków bieżących – 20 zł (bez zmian w stosunku do 2023 r.); średnia opłata 26,66 zł,
 - b) karty płatniczej wydanej do rachunku bieżącego – 7 zł (bez zmian w stosunku do 2023 r.); średnia opłat 5,75 zł;
- 2) dla małych i średnich przedsiębiorstw, w przypadku:
 - a) rachunków bieżących – 40 zł (wzrost o 1 zł w stosunku do 2023 r.); średnia opłata 58,40 zł,
 - b) karty płatniczej wydanej do rachunku bieżącego – 5,51 zł (opłata średnia, mniejsza od średniej opłaty na koniec 2023 r. – 5,65 zł)²⁶.

Jednocześnie, jak wynika z analizy NBP, w przypadku usług powiązanych z rachunkiem bieżącym oraz wydaną do niego kartą, obejmujących transakcje gotówkowe (m.in. wpłaty i wypłaty gotówki w kasie, z bankomatu/wrzutni) oraz transakcje bezgotówkowe (m.in. przelewy, zlecenia stałe), na koniec 2024 r., w przypadku:

- 1) mikroprzedsiębiorstw
 - a) średnia opłata była większa w przypadku 16 analizowanych usług (w tym odnotowano 7 podwyżek opłat za usługi bezgotówkowe oraz 7 za usługi gotówkowe), dla 4 usług opłata była mniejsza²⁷,
 - b) średnia prowizja (wyrażona procentowo) była większa dla 8 analizowanych usług (w tym 7 gotówkowych i 1 bezgotówkowej),

²⁵ Analiza opłat i prowizji związanych z korzystaniem z rachunku płatniczego w Polsce, NBP, <https://nbp.pl/system-platniczy/dane-i-analizy/analizy-i-opracowania/analiza-oplat-i-prowizji/>.

²⁶ Nie podano mediany (s. 42 analizy NBP).

²⁷ Np. średnia opłata za wpłatę gotówki w formie zamkniętej w placówce dostawcy zwiększyła się o 5,51% i wynosiła na koniec 2024 r. 14,75 zł, realizacja polecenia przelewu SEPA (Single Euro Payments Area – przelew płatności w euro) zwiększyła się z 13,26 zł do 14,80 zł), zaś realizacja przelewu wewnętrznego w placówce dostawcy wyniosła na koniec 2024 r. – 12,67 zł (wzrost o 1,29 zł). Single Euro Payments Area to jednolity obszar płatności w euro. To międzynarodowy transfer pieniężny, który pozwala na szybkie, tanie i bezpieczne przesyłanie środków w walucie euro pomiędzy krajami strefy euro oraz państwami członkowskimi.

natomiast w analizowanym roku obniżyła się średnia prowizja za dwie usługi powiązane²⁸;

2) małych i średnich przedsiębiorstw:

- a) średnia opłata zwiększyła się w przypadku 18 analizowanych usług (w tym odnotowano podwyżki za 9 usług gotówkowych oraz za 8 usług bezgotówkowych), a dla 2 usług opłata była mniejsza (w tym dla jednej gotówkowej)²⁹;
- b) średnia prowizja (wyrażona procentowo) wzrosła dla 7 analizowanych usług gotówkowych, natomiast dla 3 usług zmniejszyła się (w tym dla dwóch gotówkowych i jednej bezgotówkowej).

Odnosząc te dane do skutków gospodarczych przyjętej regulacji należy zauważyć, że zwiększenie limitu płatności bezgotówkowych nie powoduje bezwzględnie obniżenia kosztów związanych z obsługą bankową przedsiębiorstw.

Po pierwsze, projektowane rozwiązanie nie zwalnia przedsiębiorców z obowiązku posiadania rachunku płatniczego w banku; koszty związane z posiadaniem rachunku płatniczego oraz ewentualnie wydaniem karty do tego rachunku pozostają więc na tym samym poziomie.

Po drugie, zmianie ulec mogą opłaty dotyczące usług powiązanych z rachunkiem bieżącym oraz wydaną do niego kartą, przede wszystkim koszty przelewów dotyczące transakcji, których w obecnym stanie prawnym dotyczy wymóg regulowania za pośrednictwem rachunku płatniczego, jednak, biorąc pod uwagę strukturę polskich przedsiębiorstw (ponad 40% stanowią przedsiębiorstwa jednoosobowe, wykonujące w znacznej części usługi w ramach tzw. samozatrudnienia dla podmiotów większych) większość płatności dotyczących nabywanych usług w dalszym ciągu będzie regulowana za pośrednictwem rachunku płatniczego, nawet jeżeli płatność nie będzie przekraczała nowego limitu dla płatności bezgotówkowych.

Po trzecie, na obecnym etapie rozwoju usług bankowych większość płatności bezgotówkowych (przelewów zewnętrznych) dokonywana jest on line. Koszt takiego przelewu wynosi: 1 zł (dla przelewu zewnętrznego, również przelewu SEPA) i 0 zł dla przelewu wewnętrznego on line, zarówno dla mikroprzedsiębiorców, jak i MŚP³⁰. Z raportu ZBP³¹ wynika, że w III kwartale 2025 r. 3,7 podmiotów zaliczanych do MŚP miało zawarte umowy umożliwiające dostęp do bankowości internetowej, przy czym 2,6 mln stanowili aktywni klienci. Średnia wartość przelewu internetowego wynosiła 6 427,30 zł (w III kwartale 2024 r. – 6 216,81 zł); średnia wartość rozliczeń na jeden aktywny podmiot MŚP wynosiła 99 095,54 zł (w III kwartale 2024 r. – 91 668,65 zł); średnia liczba przelewów na jednego aktywnego klienta MŚP – 15,42 (w III kwartale 2024 r. – 14,75). Zakładając, że 20% przelewów dotyczyło transakcji o wartości w granicach 15 000 – 25 000 zł oszczędność sektora MŚP w przypadku przyjęcia

²⁸ Np. średnia prowizja za wpłatę gotówki w formie zamkniętej w placówce bankowej wzrosła z 0,79% do 1,07% na koniec 2024 r., średnia prowizja usługi *cash back* wyniosła 0,47% (wzrost o 0,06 pkt. proc.).

²⁹ Np. średnia opłata za wpłatę gotówki w formie zamkniętej do wrzutni dostawcy wyniosła na koniec 2024 r. 20,09 zł, zaś realizacja przelewu wewnętrznego w placówce dostawcy wyniosła na koniec 2024 r. – 26,69 (w 2023 r. – 23,55 zł).

³⁰ Zob. *Analiza opłat i prowizji...*, op. cit., tabela 9, s. 61.

³¹ Raport NetB@nk, <https://www.zbp.pl/raporty/raport-netbank>.

projektowanej regulacji może wynieść ok. 8 mln zł kwartalnie, tj. ok. 32 mln zł rocznie³²; przyjmując, że wszystkie transakcje internetowe mieściły się w tym limicie, co biorąc pod uwagę średnią wartość przelewu klienta MSP (ok. 6,5 tys. zł) jest niemożliwe, maksymalna oszczędność mogłaby wynieść rocznie z tego tytułu ok. 160 mln zł³³; maksymalna oszczędność dla jednego podmiotu MŚP w skali rocznej – 61,68 zł (15,42 x 1 zł x 4 kwartały), co – biorąc dane za 2024 r. – obniża wynik finansowy mikroprzedsiębiorcy o 0,04% (61,68 zł/162 646 zł x 100);

Po czwarte, posiadanie gotówki przez przedsiębiorców również generuje koszty jej przechowywania, transportu, zabezpieczenia, wpłat/wypłat do/z banku (według danych NBP koszt wpłaty i wypłaty gotówki wynosi, w zależności od rodzaju usługi, od 0,30% do 3,50% wartości transakcji)³⁴. Nie można również wykluczyć, że następstwem przyjęcia projektowanej regulacji będą zmiany w ofercie banków, które doprowadzą do zwiększenia cen prowadzenia rachunków bankowych.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków społecznych nie zgłoszono istotnych uwag. Ograniczano się do wyrażenia aprobaty dla projektu, nie analizując skutków gospodarczych³⁵. Niektórzy uczestnicy konsultacji sugerowali podwyższenie limitu do 30-40 tys. zł³⁶.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W odniesieniu do skutków finansowych projektowanej ustawy wskazano w DSR, że nie pociąga ona za sobą obciążenia budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego; nie ma bezpośredniego wpływu na dochody/wydatki budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Projekt może prowadzić do redukcji nakładów „na ściganie trywialnych naruszeń”. W krótkim okresie możliwy jest „marginalny spadek ujawnialności”, który będzie kompensowany „długoterminowym wzrostem zaufania i efektywności kontroli”.

W tym kontekście należy zauważyć, że – jak już podkreślono w pkt VI opinii – *ratio legis* obecnych regulacji jest jednoznaczna: jest nią z jednej strony ochrona obrotu gospodarczego, z drugiej ograniczenie możliwości ucieczki od podatku, a więc ochrona źródeł dochodów budżetu państwa i budżetów samorządowych, a co za tym idzie możliwości finansowania przez państwo i samorząd terytorialny wydatków publicznych. Podwyższenie limitu dla płatności gotówkowych, pomijając względy podniesione w ocenie skutków społecznych i gospodarczych (pkt VI i VIII opinii) – może prowadzić do rozrostu szarej strefy, a tym samym obniżenia dochodów podatkowych, zarówno z podatków dochodowych, jak i podatku od towarów i usług.

Nie można zgodzić się z tezą, że podwyższenie limitu płatności gotówkowych prowadzi do redukcji nakładów „na ściganie trywialnych naruszeń”; wręcz przeciwnie

³² [(15,42 transakcje x 20%) x 2 600 000 podmiotów] x 1 zł x 4 kwartały.

³³ (15,42 transakcje x 2 600 000 podmiotów) x 1 zł x 4 kwartały.

³⁴ Mediana. Zob. *Analiza opłat i prowizji...*, op. cit., tabela 8 i 10, s. 60 i 62.

³⁵ Por. ID ankiety: 170803, 170753, 170721.

³⁶ ID ankiety: 165770.

– może prowadzić do zwiększenia nakładów na Krajową Administrację Skarbową (KAS) i przeznaczonych na rozbudowę komórek analizy transakcji przeprowadzanych przez podmioty gospodarcze, której celem będzie przeciwdziałanie ucieczki od podatku związanej z potencjalnym rozszerzaniem się szarej strefy.

Potencjalnych negatywnych finansowych skutków projektowanej ustawy nie równoważą ewentualne większe dochody budżetu państwa i budżetów samorządowych z podatku dochodowego w związku z obniżeniem kosztów działalności MŚP. Po pierwsze, obniżenie kosztów działalności MŚP jest niepewne (zob. pkt VII opinii). Po drugie, ewentualne dodatkowe dochody z tego tytułu nie powinny przekroczyć 30 mln zł w skali roku³⁷, przy czym – co istotne – szacunek ten nie uwzględnia ewentualnych strat budżetu państwa z podatku dochodowego od banków w związku z obniżeniem przychodów z opłat bankowych (w roku podatkowym rozpoczynającym się w 2027 r. stawka podatku dochodowego od dochodów banków wynosi 26%³⁸, stąd też utrata dochodów z podatku dochodowego od banków może wynieść do 41,6 mln zł³⁹).

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków wejścia w życie projektowanej ustawy.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projektowana regulacja nie prowadzi do zmiany obciążeń administracyjnych.

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Bezpośrednie prawne skutki przyjęcia projektowanej ustawy dotyczyć będą: 1) płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy w transakcjach pomiędzy podmiotami gospodarczymi, podwyższając limit płatności gotówkowych z 15 000 zł do 25 000 zł; 2) obowiązkowego stosowania mechanizmu podzielonej płatności. Pośrednio projektowana nowelizacja u.pr.przed. wpłynie na możliwość zaliczania w ciężar kosztów uzyskania przychodów kosztów finansowanych bez pośrednictwa rachunku płatniczego przedsiębiorcy.

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa oddziałuje bezpośrednio na przedsiębiorców, w tym na (według stanu na 31 grudnia 2025 r.): a) 275 835 spółek cywilnych, b) 3 041 873 osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą, c) 8 116 spółek akcyjnych, d) 604 214 spółek z ograniczoną odpowiedzialnością, e) 29 856 spółek jawnych, f) 30 626 spółek komandytowych, g) 3 163 spółek

³⁷ 160 mln zł (maksymalna oszczędność – zob. pkt VII Opinii) x 19% (stawka podatku od przedsiębiorstw – por. art. 30c u.p.d.f. i art. 19 ust. 1 pkt 1 u.p.d.p.).

³⁸ Zob. art. 38aa ust. 1 pkt 2 u.p.d.p.

³⁹ 160 mln x 26%.

komandytowo-akcyjnych, h) 9 608 spółdzielni. W odniesieniu do zmiany u.p.t.u. projekt może oddziaływać na ok. 2 mln podatników tego podatku. Wnioskodawcy, opisując skutki społeczne projektowanej ustawy, nie odnoszą się do *ratio legis* obecnie obowiązujących przepisów, którym jest z jednej strony ochrona obrotu gospodarczego, z drugiej zaś ograniczenie możliwości ucieczki od podatku, a więc ochrona źródeł dochodów budżetu państwa i budżetów samorządowych, a co za tym idzie możliwości finansowania przez państwo i samorząd terytorialny wydatków publicznych.

3. Skutki gospodarcze: Zwiększenia limitu płatności bezgotówkowych nie musi prowadzić do bezwzględnego obniżenia kosztów związanych z obsługą bankową przedsiębiorstw. Po pierwsze, projektowane rozwiązanie nie zwalnia przedsiębiorców z obowiązku posiadania rachunku płatniczego w banku. Po drugie, zmianie ulec mogą opłaty dotyczące usług powiązanych z rachunkiem bieżącym i wydaną do niego kartą, przede wszystkim koszty przelewów dotyczące transakcji, których w obecnym stanie prawnym dotyczy wymóg regulowania za pośrednictwem rachunku płatniczego. Po trzecie, na obecnym etapie rozwoju usług bankowych większość płatności bezgotówkowych (przelewów zewnętrznych) dokonywana jest on line, przy czym koszt takiego przelewu wynosi: 1 zł (dla przelewu zewnętrznego, również przelewu SEPA) i 0 zł dla przelewu wewnętrznego on line, zarówno dla mikroprzedsiębiorców, jak i MŚP. Ewentualna oszczędność podmiotów zaliczanych do sektora MŚP może wynieść ok. 32 mln zł rocznie (maksymalnie 160 mln zł). Po czwarte, posiadanie gotówki przez przedsiębiorców również generuje koszty jej przechowywania, transportu, zabezpieczenia, wpłat/wypłat do/z banku (według danych NBP koszt wpłaty i wypłaty gotówki wynosi, w zależności od rodzaju usługi, od 0,30% do 3,50% wartości transakcji). Nie można również wykluczyć, że następstwem przyjęcia projektowanej regulacji będą zmiany w ofercie banków, które doprowadzą do zwiększenia cen prowadzenia rachunków bankowych.

4. Skutki finansowe: Podwyższenie limitu płatności gotówkowych może prowadzić do zwiększenia nakładów na funkcjonowanie KAS i przeznaczonych na rozbudowę komórek analizy transakcji przeprowadzanych przez podmioty gospodarcze, której celem będzie przeciwdziałanie ucieczki od podatku związanej z potencjalnym rozszerzaniem się szarej strefy. Potencjalnych negatywnych finansowych skutków projektowanej ustawy nie równoważą ewentualne większe dochody budżetu państwa i budżetów samorządowych z podatku dochodowego w związku z obniżeniem kosztów działalności MŚP. Po pierwsze, obniżenie kosztów działalności MŚP jest niepewne; po drugie, ewentualne dodatkowe dochody z tego tytułu nie powinny przekroczyć 30 mln zł w skali roku, przy czym – co istotne – szacunek ten nie uwzględnia ewentualnych strat budżetu państwa z podatku dochodowego od banków w związku z obniżeniem przychodów z opłat bankowych.

5. Rozwiązania zagraniczne: Limity dla płatności gotówkowych obowiązują w większości państw członkowskich UE. Limit taki nie obowiązuje w Austrii, na Cyprze, w Estonii, Finlandii, Irlandii, Luksemburgu, Niemczech i Szwecji.

W większości państw członkowskich UE, w których obowiązują limity płatności gotówkowych, ograniczenia te dotyczą zarówno transakcji między przedsiębiorcami, jak i transakcji między przedsiębiorcą a konsumentem. Obecnie wśród państw członkowskich UE obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności obowiązuje tylko we Włoszech i obowiązek jego stosowania nie jest uzależnione od kwoty transakcji, a od rodzaju podmiotu, z którym przedsiębiorca zawiera transakcję.

Autorzy:

Dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, V-VIII, X, XI.1-4)

Dr Danuta Adamiec, specjalistka w ds. komparatystycznych (pkt IV, XI.5)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



RPW/16203/2026 – 1P



EZD RP KS
(BPK – III)
Data rejestracji: 2026–05–08
Data wpływu: 2026–05–08

Prezes

Adam Glapiński

Warszawa, 5 maja 2026 r.

DP.IV.024.64.2026.MJ

Pan

Marek Siwiec

Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 21 kwietnia 2026 r. (znak: SPS-III.020.120.7.2026) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o podatku od towarów i usług, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.120.13.2026

Data wpływu 11.05.26v

DPP-DPPZO1.071.24.2026.SP

Warszawa, 6 maja 2026 roku

Pan Dariusz Salomończyk
Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu
Kancelaria Sejmu**Dot. pismo SPS-III.020.120.7.2026**

Szanowny Panie Ministrze,

odnosząc się do prośby o przedstawienie opinii do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o podatku od towarów i usług uprzejmie informuję, że Urząd Komisji Nadzoru Finansowego nie wnosi uwag do tego projektu.

Z wyrazami szacunku
Marcin Mikołajczyk
Zastępca Przewodniczącego
Komisji Nadzoru Finansowego
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.120.12.2026
Data wpływu 06.05.26r.



EUROPEJSKI BANK CENTRALNY
EUROSYSTEM

PL

OPINIA EUROPEJSKIEGO BANKU CENTRALNEGO

z dnia 8 lipca 2026 r.

**w sprawie podwyższenia limitu płatności gotówkowych w transakcjach między przedsiębiorcami
(CON/2026/22)**

Wprowadzenie i podstawa prawna

W dniu 11 maja 2026 r. Europejski Bank Centralny (EBC) otrzymał wniosek Marszałka Sejmu o wydanie opinii w sprawie projektu ustawy o zmianie m.in. ustawy – Prawo przedsiębiorców¹ (zwanego dalej „projektem ustawy”).

Właściwość EBC do wydania opinii wynika z art. 127 ust. 4 oraz art. 282 ust. 5 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz drugiego tiret art. 2 ust. 1 decyzji Rady nr 98/415/WE² z uwagi na fakt, że projekt ustawy dotyczy środków płatności. Ponadto art. 80 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624³ stanowią, że osoby prowadzące handel towarami lub świadczące usługi mogą przyjmować lub dokonywać płatności w środkach pieniężnych wyłącznie do kwoty 10 000 EUR lub równowartości tej kwoty w walucie krajowej lub obcej, bez względu na to, czy transakcja jest przeprowadzana jako pojedyncza operacja czy kilka operacji, które wydają się być ze sobą powiązane, oraz że państwa członkowskie mogą przyjąć niższe limity po konsultacji z EBC zgodnie z art. 2 ust. 1 decyzji 98/415/WE. Rada Prezesów wydała niniejszą opinię zgodnie ze zdaniem pierwszym art. 17 ust. 5 Regulaminu Europejskiego Banku Centralnego.

1. Założenia projektu ustawy

- 1.1 Celem projektu ustawy jest podwyższenie limitu, poniżej którego płatności w transakcjach między przedsiębiorcami mogą być dokonywane w gotówce.
- 1.2 Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy – Prawo przedsiębiorców dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą następuje za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, w każdym przypadku gdy: a) stroną transakcji, z której wynika płatność, jest inny przedsiębiorca oraz b) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza 15 000 PLN lub równowartość tej kwoty, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według średniego kursu walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji. Projekt ustawy zmienia te postanowienia poprzez podwyższenie limitu

¹ Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2025 poz. 1480, z późn. zm.).

² Decyzja Rady 98/415/WE z dnia 29 czerwca 1998 r. w sprawie konsultacji Europejskiego Banku Centralnego udzielanych władzom krajowym w sprawie projektów przepisów prawnych (Dz.U. L 189 z 3.7.1998, s. 42, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/1998/415/oj>).

³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1624 z dnia 31 maja 2024 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu (Dz.U. L 2024/1624 z 19.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1624/oj>).

15 000 PLN (co odpowiada około 3 500 EUR) do 25 000 PLN (co odpowiada około 5 800 EUR). Zgodnie z projektem ustawy limit, powyżej którego płatności między przedsiębiorcami muszą być dokonywane za pośrednictwem rachunku płatniczego, zostałyby zatem podniesione do 25 000 PLN, niezależnie od liczby płatności częściowych wynikających z jednej transakcji. Płatności dokonane po dacie wejścia w życie projektu ustawy podlegałyby podwyższonemu limitowi, nawet jeżeli płatności te wynikałyby z transakcji zawartych przed tą datą.

- 1.3 Zgodnie z uzasadnieniem towarzyszącym projektowi ustawy (zwanym dalej „uzasadnieniem projektu ustawy”) limit płatności gotówkowych w obrocie profesjonalnym w wysokości 15 000 PLN jest zamrożony na tym samym poziomie nominalnym od czasu wejścia w życie ustawy – Prawo przedsiębiorców w 2018 r. Ze względu na wzrost cen nominalnych od 2018 r. transakcje, które miały charakter rutynowy i były obarczone niskim ryzykiem, są obecnie objęte obowiązkowymi wymogami dotyczącymi płatności bezgotówkowych, formalnymi obowiązkami bankowymi lub surowymi sankcjami podatkowymi. Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy sytuacja ta pogorszyła płynność finansową najmniejszych przedsiębiorstw i zwiększyła ich koszty transakcyjne; problem ten dotyka obecnie ponad 2,3 mln mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, które stanowią 99,8 % wszystkich przedsiębiorstw w Polsce. W związku z tym projekt ustawy ma na celu przywrócenie równowagi konstytucyjnej oraz zapewnienie, aby obciążenia administracyjne były proporcjonalne do celu publicznego, jakim jest zapobieganie oszustwom podatkowym i praniu pieniędzy.
- 1.4 Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy podwyższony limit oparto na obliczeniach skumulowanej inflacji, wykorzystując dane opublikowane przez Główny Urząd Statystyczny oraz projekcje NBP. Skumulowaną utratę siły nabywczej od 2018 r. oblicza się na poziomie około 60 %, co daje kwotę 23 961 PLN, po uwzględnieniu inflacji; kwotę tę zaokrąglono do 25 000 PLN zgodnie z zasadami techniki prawodawczej i w celu zapewnienia bufora przed natychmiastowym dalszym spadkiem siły nabywczej.
- 1.5 Zgodnie z uzasadnieniem projektu ustawy proponowane zmiany mają daleko idący efekt kaskadowy w odniesieniu do szeregu innych ustaw, takich jak ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴, ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁵ oraz ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych⁶.
- 1.6 Projekt ustawy przewiduje jej wejście w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

2. Rola i znaczenie płatności gotówkowych w społeczeństwie

- 2.1 Jak EBC zauważył w przeszłości, gotówka odgrywa ważną rolę w społeczeństwie. Gotówka jest zasadniczo przydatna jako instrument płatniczy, ponieważ jest prawnym środkiem płatniczym, jest powszechnie akceptowana, szybka w użyciu i ułatwia kontrolę nad wydatkami płatnika. Co więcej, jest to obecnie jedyny instrument płatniczy, który umożliwia obywatelom natychmiastowe i bezpośrednie rozliczanie transakcji między dwiema stronami w pieniądzu banku centralnego, przy

⁴ Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2026 r. poz. 592).

⁵ Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2025 r. poz. 843, z późn. zm.).

⁶ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2026 r. poz. 554).

jednoczesnym zapewnieniu prywatności⁷. Płatności gotówkowe ułatwiają włączenie całej populacji do gospodarki, umożliwiając jej rozliczanie w ten sposób wszelkiego rodzaju transakcji finansowych, zapewniając tym samym wszystkim obywatelom swobodę wyboru metody płatności⁸. Możliwość płacenia gotówką pozostaje szczególnie ważna dla tych, którzy z różnych uzasadnionych powodów wolą dokonywać płatności przy użyciu pieniądza fizycznego zamiast innych instrumentów płatniczych lub nie mają dostępu do systemu bankowego i elektronicznych środków płatniczych. Grupy te obejmują nie tylko osoby starsze, ale również osoby z niepełnosprawnościami, imigrantów, osoby znajdujące się w trudnej sytuacji społecznej, małoletnich i inne osoby, które mają ograniczony dostęp do cyfrowych usług płatniczych lub nie mają takiego dostępu⁹. Biorąc pod uwagę duże znaczenie gotówki dla obywateli oraz jej powszechne stosowanie jako środka płatniczego, ważne jest również, aby przedsiębiorcy mogli skutecznie korzystać z gotówki w transakcjach z innymi przedsiębiorcami.

- 2.2 Ponadto gotówka może odgrywać ważną rolę w przypadku zakłóceń w systemie płatniczym¹⁰ i jest odporna na cyberprzestępczość i przerwy w dostawie prądu¹¹, ponieważ w takich sytuacjach zapewnia możliwość dokonywania płatności bezpośrednio między osobami. Gotówka pełni również ważną funkcję środka przechowywania wartości. Dostępność i osiągalność gotówki oraz jej funkcja awaryjna w przypadku zakłóceń w systemie płatności elektronicznych zwiększają zaufanie do systemu finansowego, co jest istotne dla sprawnego funkcjonowania polityki pieniężnej¹².
- 2.3 W tym kontekście EBC ściśle monitoruje wszelkie zmiany w prawie krajowym, które mają na celu ograniczenie płatności gotówkowych, a w konsekwencji naruszają prawo obywateli lub przedsiębiorców do płacenia gotówką.

⁷ Zob. na przykład pkt 2.4 opinii CON/2017/8, pkt 2.1 opinii CON/2019/41, pkt 9.2.1 opinii CON/2020/13, pkt 2.3 opinii CON/2020/21, pkt 7.2.1 opinii CON/2021/9, pkt 2.1 opinii CON/2021/18, pkt 2.1 opinii CON/2023/7, pkt 1.8 opinii Europejskiego Banku Centralnego CON/2023/31 z dnia 13 października 2023 r. w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego (Dz.U. C, C/2023/1355, 1.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1355/oj>), pkt 2.1 opinii CON/2024/1, pkt 2.1 opinii CON/2024/3, pkt 2.1 opinii CON/2024/8, pkt 2.1 opinii CON/2024/19, pkt 2.1 opinii CON/2024/22, pkt 2.5 opinii CON/2024/39, pkt 2.2 opinii CON/2025/21, pkt 2.2 opinii CON/2025/26 i pkt 2.2 opinii CON/2026/3 oraz pkt 2.1 opinii CON/2026/14. Opinie EBC są publikowane na stronie internetowej EUR-Lex.

⁸ Zob. pkt 2.1 opinii CON/2024/3, pkt 2.1 opinii CON/2024/8, pkt 2.1 opinii CON/2024/19, pkt 2.1 opinii CON/2024/22 i pkt 2.1 opinii CON/2026/14.

⁹ Zob. np. pkt 2.4 opinii CON/2017/8, pkt 2.1 opinii CON/2019/41, pkt 9.2.1 opinii CON/2020/13, pkt 2.3 opinii CON/2020/21, pkt 7.2.1 opinii CON/2021/9, pkt 2.3 opinii CON/2021/18, pkt 2.1 opinii CON/2023/13, pkt 1.7 opinii CON/2023/31, pkt 2.1 opinii CON/2024/1, pkt 2.4 opinii CON/2024/2, pkt 2.1 opinii CON/2024/3, pkt 2.1 opinii CON/2024/8, pkt 2.1 opinii CON/2024/22, pkt 2.5 opinii CON/2024/39, pkt 2.2 opinii CON/2025/26 i pkt 2.2 opinii CON/2026/14.

¹⁰ Zob. np. pkt 2.1 opinii CON/2019/41, pkt 9.2.1 opinii CON/2020/13, pkt 2.3 opinii CON/2021/18, pkt 2.1 opinii CON/2024/1, pkt 2.4 opinii CON/2024/2, pkt 2.1 opinii CON/2024/3, pkt 2.1 opinii CON/2024/8, pkt 2.1 opinii CON/2024/26, pkt 2.5 opinii CON/2024/39, pkt 2.2 opinii CON/2025/26 i pkt 2.1 opinii CON/2026/14.

¹¹ Zob. np. pkt 2.2 opinii CON/2021/32, pkt 2.1 opinii CON/2024/1, pkt 2.4 opinii CON/2024/2, pkt 2.5 opinii CON/2024/39, pkt 2.2 opinii CON/2025/26 i pkt 2.1 opinii CON/2026/14.

¹² Zob. np. pkt 2.2 opinii CON/2024/8, pkt 2.2 opinii CON/2024/19, pkt 2.2 opinii CON/2024/22, pkt 2.5 opinii CON/2024/39, pkt 2.5 opinii CON/2025/14, pkt 2.2 opinii CON/2025/26, pkt 2.3 opinii CON/2026/3 oraz pkt 2.1 opinii CON/2026/14.

3. Limity płatności gotówkowych w państwach członkowskich objętych derogacją

- 3.1 W Polsce pieniądz gotówkowy, złoty, jest prawnym środkiem płatniczym, co oznacza, że istnieje obowiązek przyjmowania banknotów i monet denominowanych w złotych jako środka płatniczego lub środka przechowywania wartości. Jak jednak zauważono w uzasadnieniu projektu ustawy, wyjątki od tego obowiązku mogą być uregulowane w ustawodawstwie.
- 3.2 Chociaż państwa członkowskie objęte derogacją, w tym Polska, nie uczestniczą jeszcze w trzecim etapie unii gospodarczej i walutowej, mają one prawny obowiązek dostosowania statutów swoich krajowych banków centralnych (KBC) w celu zapewnienia zgodności z Traktatem¹³ i Statutem Europejskiego Systemu Banków Centralnych i Europejskiego Banku Centralnego (zwanego dalej „Statutem ESBC”). Wszelkie reformy legislacyjne w każdym z takich państw członkowskich powinny mieć na celu stopniowe osiągnięcie spójności ze standardami ESBC¹⁴. Ponadto, chociaż prawo Unii reguluje status banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego, unijne ramy prawne mające zastosowanie do statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego staną się bezpośrednio stosowane w Polsce w przypadku wprowadzenia euro w Polsce. W tym kontekście instytucjonalnym EBC przygotował ocenę przepisów projektu ustawy w porównaniu do odpowiednich praktyk w strefie euro, w szczególności w odniesieniu do statusu banknotów euro jako prawnego środka płatniczego.
- 3.3 EBC ma wyłączne prawo do upoważniania do emisji banknotów euro w Unii, a banknoty euro emitowane przez EBC i KBC strefy euro są jedynymi banknotami mającymi status prawnego środka płatniczego w strefie euro¹⁵. Status monet euro jako prawnego środka płatniczego jest uregulowany w prawie wtórnym Unii¹⁶.
- 3.4 Pojęcie prawnego środka płatniczego jako środka płatniczego denominowanego w jednostce monetarnej było przedmiotem rozważań Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W szczególności Trybunał wyjaśnił, że pojęcie prawnego środka płatniczego oznacza, iż przyjęcia tego konkretnego środka płatniczego nie można co do zasady odmówić w ramach zaspokojenia długu wyrażonego w tej samej jednostce monetarnej, przy czym zaspokojenie następuje według jego wartości nominalnej i ze skutkiem zwalniającym. Wyjaśniając pojęcie prawnego środka płatniczego w prawie Unii, Trybunał Sprawiedliwości wziął pod uwagę zalecenie Komisji 2010/191/UE¹⁷, które dostarcza użytecznych wskazówek do interpretacji odpowiednich przepisów prawa Unii. Punkt 1 zalecenia 2010/191/UE stanowi, że w przypadku istnienia obowiązku płatniczego status prawnego środka płatniczego banknotów i monet euro powinien oznaczać: a) obowiązkową akceptację tych banknotów i monet; b) ich akceptację według pełnej wartości nominalnej; oraz c) ich zdolność do wykonania obowiązku zapłaty. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości zapis ten świadczy

¹³ Zob. art. 131 Traktatu.

¹⁴ Zob. pkt 3.4 opinii CON/2008/34 i pkt 4.2.1 opinii CON/2026/14.

¹⁵ Artykuł 128 ust. 1 zdanie pierwsze i trzecie Traktatu oraz art. 16 ust. 1 zdanie pierwsze i trzecie Statutu ESBC.

¹⁶ Art. 11 Rozporządzenia Rady (WE) nr 974/98 z dnia 3 maja 1998 r. w sprawie wprowadzenia euro (Dz.U. L 139 z 11.5.1998, s. 1, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/1998/974/oj>).

¹⁷ Zalecenie Komisji 2010/191/UE z dnia 22 marca 2010 r. dotyczące zakresu i skutków statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego (Dz.U. L 83 z 30.3.2010, s. 70, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reco/2010/191/oj>).

o tym, że koncepcja prawnego środka płatniczego obejmuje między innymi obowiązek przyjmowania co do zasady, do celów zapłaty, banknotów i monet denominowanych w euro¹⁸.

- 3.5 Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił jednak ponadto, że status prawnego środka płatniczego wymaga jedynie zasadniczo akceptacji banknotów i monet denominowanych w euro jako środka płatniczego, a nie ich bezwzględnej akceptacji. Wylączna kompetencja Unii w dziedzinie polityki pieniężnej pozostaje bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich, których walutą jest euro, do regulowania zasad wykonywania zobowiązań pieniężnych, pod warunkiem, w szczególności, że przepisy te nie naruszają zasady, zgodnie z którą zasadniczo powinno być możliwe wykonanie zobowiązania pieniężnego poprzez zapłatę gotówki. Ta wyłączna kompetencja nie stoi zatem na przeszkodzie przyjęciu przez państwo członkowskie aktu wchodzącego w zakres jednej z kompetencji danego państwa członkowskiego. Przykładowo państwo członkowskie może, na podstawie swoich kompetencji w zakresie organizacji administracji publicznej, zobowiązać administrację publiczną do przyjmowania płatności gotówkowych od obywateli. Nie stoi ona również na przeszkodzie temu, by państwo członkowskie w ramach wykonywania swoich kompetencji wprowadziło, za względu na interes publiczny, odstępstwo od tego obowiązku w odniesieniu do zobowiązań pieniężnych nałożonych przez władze publiczne, z zastrzeżeniem spełnienia określonych warunków. W szczególności obowiązek przyjmowania banknotów i monet euro może co do zasady zostać ograniczony przez państwa członkowskie ze względu na interes publiczny i z zastrzeżeniem zasady proporcjonalności. Oznacza to, że tego rodzaju ograniczenia muszą być proporcjonalne do zamierzonego celu leżącego w interesie publicznym. Ograniczając uznaną przez prawo Unii możliwość wykonania zobowiązania pieniężnego co do zasady za pomocą banknotów i monet denominowanych w euro, państwa członkowskie powinny zapewnić, aby wszystkie podejmowane przez nie środki były zgodne z zasadą proporcjonalności, co wymaga, aby przyjęte środki były odpowiednie do osiągnięcia określonego zgodnego z prawem celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia¹⁹.
- 3.6 Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że ograniczenia statusu banknotów euro jako środka płatniczego wymagają w szczególności, aby ustawodawstwo: a) nie miało na celu ustanowienia zasad przesadzających o statusie prawnym banknotów jako środka płatniczego ani ustanowieniem takich zasad nie skutkowało, b) nie prowadziło do zanegowania – *de iure* lub *de facto* – statusu tych banknotów jako prawnego środka płatniczego, w szczególności poprzez zakwestionowanie możliwości, co do zasady, wykonania zobowiązania pieniężnego w gotówce, c) było przyjęte z uwagi na względy interesu publicznego, d) wiązało się wyłącznie z ograniczeniem płatności gotówkowych, które jest odpowiednie do zamierzonego celu leżącego w interesie publicznym; oraz e) wiązało się wyłącznie z ograniczeniem płatności gotówkowych, które nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu leżącego w interesie publicznym²⁰.

¹⁸ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 46–49.

¹⁹ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 55–56 i 67–70.

²⁰ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 78.

- 3.7 Jeśli chodzi o proporcjonalność ograniczenia statusu banknotów euro jako prawnego środka płatniczego, Trybunał Sprawiedliwości wymaga nie tylko, aby środek był odpowiedni do osiągnięcia zamierzonego celu interesu publicznego, ale również aby nie wykraczał poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu. W swoich opiniach EBC podjął dodatkowe rozważania dotyczące tego, czy dane ograniczenia można uznać za proporcjonalne²¹. W szczególności EBC zauważył, że im ograniczenie jest szersze i bardziej ogólne, tym bardziej rygorystyczna powinna być interpretacja wymogu proporcjonalności. Rozważając, czy ograniczenie jest proporcjonalne, należy zawsze brać pod uwagę negatywny wpływ danego ograniczenia oraz możliwość przyjęcia alternatywnych środków, które pozwoliłyby osiągnąć odpowiedni cel przy mniej niekorzystnych skutkach²².
- 3.8 Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że pojęcie prawnego środka płatniczego jest pojęciem prawa Unii, któremu należy nadać autonomiczną i jednolitą wykładnię w całej Unii²³. Stwierdził także, że artykuł 133 Traktatu upoważnia wyłącznie prawodawcę unijnego do określenia przepisów prawnych regulujących status prawnego środka płatniczego, który jest przyznawany banknotom i monetom denominowanym w euro, w zakresie, w jakim jest to niezbędne do używania euro jako jednej waluty. Ponadto taka wyłączna kompetencja prawodawcy unijnego wyklucza kompetencje państw członkowskich w tej dziedzinie, chyba że zostały one do tego upoważnione przez Unię lub ma to na celu wykonanie aktów prawa Unii²⁴. W tym względzie EBC zauważa, że w dniu 28 czerwca 2023 r. Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego²⁵ (zwanego dalej „proponowanym rozporządzeniem w sprawie prawnego środka płatniczego w postaci gotówki euro”), które ustanowi w wiążącym prawie wtórnym Unii przepisy dotyczące statusu banknotów i monet euro jako prawnego środka płatniczego. Uzasadnienie towarzyszące proponowanemu rozporządzeniu w sprawie prawnego środka płatniczego w postaci gotówki euro stanowi, że dyskusje w ramach grupy ekspertów ds. euro jako prawnego środka płatniczego (ELTEG) potwierdziły istnienie niepewności prawnej dotyczącej statusu gotówki euro jako prawnego środka płatniczego oraz rozbieżności w stosowaniu związanych z tym zasad w strefie euro²⁶. Rozbieżności te uzasadniałyby ustanowienie przepisów dotyczących statusu gotówki euro jako prawnego środka płatniczego w rozporządzeniu przyjętym na mocy art. 133 Traktatu.

4. Uwagi szczegółowe

EBC z zadowoleniem przyjmuje proponowany zwiększony limit płatności gotówkowych w wysokości 25 000 PLN w odniesieniu do transakcji między przedsiębiorcami w celu zachowania funkcji gotówki jako

²¹ Zob. pkt 4 opinii Europejskiego Banku Centralnego CON/2022/z dnia 16 lutego 2022 r. dotyczącej projektu dyrektywy w sprawie przeciwdziałania korzystaniu z systemu finansowego w celu prania pieniędzy oraz finansowania terroryzmu (Dz.U. C 210 z 25.5.2022, s. 15).

²² Zob. pkt 2.7 opinii CON/2017/8 oraz pkt 2.8 i 2.9 opinii CON/2022/9.

²³ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 45.

²⁴ Zob. wyrok z dnia 26 stycznia 2021 r., *Hessischer Rundfunk*, C-422/19 i C-423/19, ECLI:EU:C:2021:63, pkt 50–52.

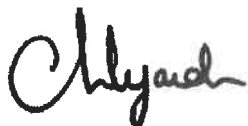
²⁵ COM(2023) 364 final.

²⁶ Zob. sekcja 3, strona 4 uzasadnienia do projektu rozporządzenia w sprawie prawnego środka płatniczego w postaci gotówki euro oraz zasada nr 6 zawarta w raporcie końcowym grupy ekspertów ds. euro jako prawnego środka płatniczego (ELTEG) z dnia 6 lipca 2022 r., dostępnym na stronie internetowej Komisji pod adresem www.ec.europa.eu. Zob. też opinia CON/2023/31.

prawnego środka płatniczego, który pozostaje proporcjonalny do celów zapobiegania oszustwom podatkowym i praniu pieniędzy²⁷.

Niniejsza opinia zostanie opublikowana na stronie internetowej EUR-Lex.

Sporządzono we Frankfurcie nad Menem dnia 8 lipca 2026 r.



Prezes EBC

Christine LAGARDE

²⁷ Zob. pkt 3.3 opinii CON/2023/13.