



Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

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

- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy - Ordynacja podatkowa.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Henryka Kowalczyka.

(-) Andrzej Adamczyk; (-) Waldemar Andzel; (-) Dorota Arciszewska-Mielewczyk; (-) Iwona Ewa Arent; (-) Marek Ast; (-) Piotr Babinetz; (-) Barbara Bartuś; (-) Rafał Bochenek; (-) Joanna Borowiak; (-) Kamil Bortniczuk; (-) Lidia Burzyńska; (-) Kazimierz Bogusław Choma; (-) Tadeusz Chrzan; (-) Witold Wojciech Czarnecki; (-) Lidia Czechak; (-) Katarzyna Czochara; (-) Zbigniew Dolata; (-) Jan Michał Dziedziczak; (-) Magdalena Filipek-Sobczak; (-) Kazimierz Gołojuch; (-) Mariusz Gosek; (-) Agnieszka Górską; (-) Marcin Grabowski; (-) Kazimierz Gwiazdowski; (-) Czesław Hoc; (-) Paweł Hreniak; (-) Michał Jach; (-) Piotr Kaleta; (-) Henryk Kowalczyk; (-) Michał Kowalski; (-) Bartosz Józef Kownacki; (-) Piotr Król; (-) Marek Kuchciński; (-) Zbigniew Krzysztof Kuźmiuk; (-) Ewa Leniart; (-) Joanna Lichocka; (-) Marek Matuszewski; (-) Anna Milczanowska; (-) Jan Mosiński; (-) Michał Moskal; (-) Bogumiła Olbryś; (-) Szymon Pogoda; (-) Marcin Porzucek; (-) Urszula Rusecka; (-) Paweł Sałek; (-) Józefa Szczurek-Żelazko; (-) Stanisław Szwed; (-) Jacek Świat; (-) Robert Telus; (-) Marcin Warchoń; (-) Jan Warzecha; (-) Jarosław Wiesław Wieczorek; (-) Teresa Wilk; (-) Grzegorz Woźniak.

U S T A W A

z dnia ...

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy - Ordynacja podatkowa

Art. 1. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2026 r. poz. 592, z późn. zm.¹) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 27 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Podatek dochodowy, z zastrzeżeniem art. 29–30f, pobiera się od podstawy jego obliczenia według następującej skali podatkowej:

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Podatek wynosi
Ponad	Do	
	180 000	12% minus kwota zmniejszająca podatek 3 600 zł
180 000		18 000 zł + 32% nadwyżki ponad 180 000 zł

”;

2) w art. 32:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Zaliczki za miesiące od stycznia do grudnia wynoszą:

- 1) za miesiąc, w których dochód podatnika uzyskany od początku roku od tego płatnika nie przekroczył kwoty 180 000 zł – 12% dochodu uzyskanego w danym miesiącu;
- 2) za miesiąc, w którym dochód podatnika uzyskany od początku roku od tego płatnika przekroczył kwotę 180 000 zł – 12% od tej części dochodu uzyskanego w tym miesiącu, która nie przekroczyła tej kwoty, i 32% od nadwyżki ponad kwotę 180 000 zł;
- 3) za miesiące następujące po miesiącu, o którym mowa w pkt 2 – 32% dochodu uzyskanego w danym miesiącu od tego płatnika.”

b) ust. 3 otrzymuje brzmienie:

¹ Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2026 r. poz. 779 i 846.

„3. Jeżeli podatnik złoży płatnikowi oświadczenie, że za dany rok zamierza opodatkować dochody w sposób określony w art. 6 ust. 2 albo 4d, a za rok podatkowy przewidywane, określone w oświadczeniu:

- 1) dochody podatnika nie przekroczą kwoty 180 000 zł, a małżonek lub dziecko nie uzyskują żadnych dochodów, które łączy się z dochodami podatnika – zaliczki za wszystkie miesiące roku podatkowego wynoszą 12% dochodu uzyskanego w danym miesiącu od tego płatnika i są dodatkowo pomniejszane za każdy miesiąc o kwotę stanowiącą 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, określonej w pierwszym przedziale skali podatkowej – w przypadku oświadczenia dotyczącego opodatkowania dochodów na zasadach określonych w art. 6 ust. 2 albo 4d;
- 2) dochody podatnika przekroczą kwotę 180 000 zł, a dochody małżonka lub dziecka, które łączy się z dochodami podatnika, nie przekraczają tej kwoty – zaliczki za wszystkie miesiące roku podatkowego wynoszą 12% dochodu uzyskanego w danym miesiącu od tego płatnika.”.

Art. 2. W ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.²) wprowadza się następujące zmiany:

1) po art. 20s dodaje się art. 20sa w brzmieniu:

„Art. 20sa. § 1. Szef Krajowej Administracji Skarbowej zawiadamia, w terminie do dnia 31 grudnia 2026 r., podatników, których indywidualne dane zostały podane do publicznej wiadomości na podstawie art. 27b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, którzy w zeznaniu, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu wykazali przychody przekraczające kwotę określoną w art. 20s § 3, oraz 500 podatników, których indywidualne dane zostały podane do publicznej wiadomości na podstawie art. 27b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, którzy w zeznaniu, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu wykazali największą sumę przychodów, o obowiązku przystąpienia do umowy o współdziałanie w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia.

§ 2. W razie niepodpisania umowy o współdziałanie przez podatników, o których mowa w § 1, w terminie, o którym mowa w § 1, umowę uznaje się za zawartą w dniu 1 lipca 2027 r. Art. 20s § 4 i § 5 nie stosuje się.

§ 3. Począwszy od 2027 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej zawiadamia corocznie, w terminie do dnia 31 października danego roku podatników, których indywidualne dane

² Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2026 r. poz. 846, 875, 473, 1235 i 1669.

zostały podane do publicznej wiadomości na podstawie art. 27b ust. 2 pkt 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, którzy w zeznaniu, o którym mowa w ust. 1 tego artykułu wykazali przychody przekraczające kwotę określoną w art. 20s § 3, oraz podatników, których indywidualne dane zostały podane do publicznej wiadomości na podstawie art. 27b ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, o obowiązku przystąpienia do umowy o współdziałanie w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia.

§ 4. W razie niepodpisania umowy o współdziałanie przez podatników, o których mowa w § 3, w terminie, o którym mowa w § 1, umowę uznaje się za zawartą w terminie wskazanym w § 1. Art. 20s § 4 i § 5 nie stosuje się.

§ 5. Minister właściwy do spraw finansów publicznych sporządzi i udostępni w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu wzorzec umowy zawieranej z podatnikiem w przypadku określonym w § 2 lub § 4. Jeżeli § 2 lub § 4 znajdzie zastosowanie do podatnika, Szef Krajowej Administracji Skarbowej, w terminie 30 dni od zawarcia umowy, przekazuje mu egzemplarz podpisanej przez siebie umowy z adnotacją, że przystąpienie podatnika nastąpiło z mocy prawa.

§ 6. Przepisów niniejszego artykułu nie stosuje się do podatników wpisanych do ewidencji podatników, z którymi Szef Krajowej Administracji Skarbowej zawarł umowę o współdziałanie, o której mowa w art. 20za.”;

2) w art. 20x dodaje się § 5 w brzmieniu:

„§ 5. Przepisów niniejszego artykułu nie stosuje się do podatników określonych w art. 20sa § 1 ani § 3.”;

3) po art. 20zl dodaje się art. 20zla w brzmieniu:

„Art. 20zla. § 1. Jeżeli audyt monitorujący przeprowadzany u podatnika, o którym mowa w art. 20sa § 1 lub § 3, ujawni, że nie posiada on ram wewnętrznego nadzoru podatkowego, o których mowa w art. 20u pkt 2, podatnik ten podlega karze pieniężnej. Karę pieniężną nakłada Szef Krajowej Administracji Skarbowej, w drodze decyzji, w wysokości nie większej niż 1 000 000 zł.

§ 2. W zakresie nieuregulowanym w § 1 do nakładania kary pieniężnej stosuje się przepisy działu IVA ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2025 r. poz. 1691).

§ 3. Do postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej, o której mowa w § 1, stosuje się odpowiednio przepisy działu IV, przy czym od decyzji w sprawie nałożenia kary pieniężnej przysługuje wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy w terminie 14 dni od dnia jej doręczenia.”.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., z wyjątkiem art. 2, który wchodzi w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia.

UZASADNIENIE

Podwyższenie progu w PIT

Celem projektu ustawy jest podniesienie granicy progu podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych z 120 000 zł do 180 000 zł przy zachowaniu obecnych stawek podatkowych i kwoty wolnej od podatku:

- 30 000 zł kwoty wolnej od podatku
- 12% do wysokości pierwszego progu,
- 32% od nadwyżki ponad pierwszy próg.

1 stycznia 2022 r. pierwszy raz od 12 lat zmianie uległ próg dochodów, o którym mowa w skali podatkowej (wzrost z 85 528 zł na 120 000 zł rocznego dochodu). Został on dostosowany do nowej rzeczywistości, w której na przestrzeni lat wynagrodzenia w Polsce podwoiły się. Tymczasem sytuacja polityczna i makroekonomiczna ostatnich 5 lat spowodowała, że zmiany na polu poziomu wynagrodzeń następują sposób jeszcze bardziej dynamiczny. Według szacunków opartych na wzroście wynagrodzeń, próg podatkowy w PIT odpowiadający dzisiejszym realiom wynosiłby ok. 180 000 zł.

Celem reformy jest dostosowanie poziomu opodatkowania PIT do zmieniających się okoliczności gospodarczych. Według rozliczeń PIT za 2024 r. dochód przekraczający 120 tys. zł osiągnęło 1,935 mln podatników, zaś według najnowszych danych dotyczących rozliczenia PIT za 2025 r. liczba ta wzrosła do około 2,41 mln podatników. Oznacza to, że zmiana obejmie około 10% wszystkich podatników PIT. Na zmianach szczególnie skorzystają rodziny. Łączny próg dla wspólnie rozliczających się małżonków wyniesie 360 000 zł rocznie zamiast obecnych 240 000 zł.

Koszt budżetowy wprowadzenia wskazanej zmiany, zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów, wyniesie ok. 25 mld zł rocznie³.

³ M. Walków, *Wystawił rachunek za "plan Czarnka". Minister ostrzega*, Money.pl, <https://www.money.pl/finanse/domanski-wystawil-rachunek-za-plan-czarnka-7297938673236000a.html> [dostęp: 14.07.2026].

Rozszerzenie zastosowania Programu Współdziałania

Dla sfinansowania podniesienia progu podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych, proponuje się zwiększenie liczby uczestników Programu Współdziałania, o którym mowa w dziale IIB Ordynacji podatkowej. Zmiana polegać będzie na wprowadzeniu obowiązku sukcesywnego przystępowania do Programu dla największych podatników podatku dochodowego od osób prawnych. Doprowadzi to do poprawy ściągalności podatku dochodowego od osób prawnych, czego efektem będzie istotny wzrost dochodów budżetowych z tego tytułu.

Podatnicy przystępujący do Programu Współdziałania zyskują pewność poprawnego stosowania prawa podatkowego dzięki zindywidualizowanej obsłudze przez urzędników wyznaczonych wewnątrz struktury Krajowej Administracji Skarbowej. Każdy z uczestników Programu zobowiązany jest współpracować z Szefem KAS, przekazując mu informacje o wszystkich potencjalnych ryzykach w stosowaniu prawa podatkowego. Oprócz tego, uczestnik zobowiązany jest przygotować skuteczny i adekwatny zbiór zidentyfikowanych i opisanych procesów oraz procedur dotyczących zarządzania wykonywaniem obowiązków wynikających z przepisów prawa podatkowego i zapewniających ich prawidłowe wykonanie (ramy wewnętrznego nadzoru podatkowego).

Mimo, że przepisy dotyczące Programu Współdziałania obowiązują w Polsce od dnia 1 lipca 2020 roku, obecnie uczestniczy w nim jedynie 17 podmiotów (w tym 1 podatkowa grupa kapitałowa). Dla porównania, Wielka Brytania obowiązkowo objęła podobnym programem 2000 podmiotów o największych obrotach (w wysokości przekraczającej 200 mln funtów rocznie).

Proponowane rozwiązanie ma na celu z jednej strony zwiększenie prawidłowości rozliczeń największych podatników CIT, z drugiej zaś strony zmobilizowanie administracji skarbowej do bardziej wszechstronnego działania w zakresie ograniczania agresywnej optymalizacji przez dużych podatników, co przyczyni się do ograniczenia tzw. „luki CIT”. Proponowane zmiany w Ordynacji podatkowej nakładają obowiązek uczestnictwa w Programie na największych podatników CIT. Do dnia 30 czerwca 2027 r. do grona uczestników Programu dołączy ok. 580 podmiotów (500 indywidualnych i wszystkie podatkowe grupy kapitałowe, których przychody

przekroczyły 50 mln euro rocznie), zaś w kolejnych okresach – pozostałe podmioty o przychodach przekraczających 50 mln euro rocznie (zarówno indywidualne jak i podatkowe grupy kapitałowe), o ile już nie są uczestnikami Programu. Tym samym, Program Współdziałania stanie się obowiązkową i domyślną formą nadzoru skarbowego nad największymi podatnikami CIT.

Opublikowane przez Polski Instytut Ekonomiczny szacunki dotyczące tzw. „luki CIT” wskazują, że budżetu nie zasila ok. 30% teoretycznych wpływów z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych⁴. Różnica ta wynika w znacznej mierze z agresywnej optymalizacji podatkowej stosowanej przez podatników o najbardziej skomplikowanych strukturach organizacyjnych. Oznacza to, że istnieje potencjał na zwiększenie wpływów budżetowych przez uszczelnienie systemu CIT, niewymagający podniesienia stawek wskazanego podatku. Szacuje się, że wprowadzane zmiany przyniosą 23,0 mld zł rocznie z tytułu ograniczenia luki w CIT. Dodatkowo, oczekuje się zwiększenia dochodów budżetu państwa dzięki zmniejszeniu luki w innych podatkach, głównie w VAT, dzięki istotnej poprawie podatkowego *compliance* u uczestników Programu Współdziałania, tj. u podmiotów odpowiadających za istotną część obserwowanego na rynku profesjonalnego obrotu. Warto mieć przy tym na uwadze, że wg danych Ministerstwa Finansów z rozliczenia podatku za rok 2024, ok. 0,5 % największych podatników (ok. 4000 spółek i grup kapitałowych) odpowiadało za niemal 89% dochodów budżetowych z CIT.

Wdrożenie ustawy powinno zatem przynieść istotnie wyższe dodatkowe dochody budżetowe niż związane z nią koszty, nawet po uwzględnieniu kosztów wdrożenia Programu Współdziałania ponoszonych przez Krajową Administrację Skarbową.

Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

⁴ J. Sawulski, M. Klucznik, M. Reczek, J. Rybacki, *Luka CIT w Polsce*, Working Paper, nr 2, Polski Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022, <https://pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/12/WorkingP-2-2022-Luka-CIT-w-PL.pdf> [dostęp: 14.07.2026].

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) projektu ustawy

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy - Ordynacja podatkowa

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Henryk Kowalczyk

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Opis problemu i jego skala

Zagadnienie dotyczy kwoty progu w podatku dochodowym od osób fizycznych. Jego wysokość zmieniana jest niezwykle rzadko – po raz ostatni, po 12 latach, miało to miejsce w 2022 r. (z 85 528 zł na 120 000 zł). Brak cyklicznej waloryzacji poziomu progu podatkowego niekorzystnie wpływa na budżety gospodarstw domowych, ponieważ wraz z inflacją, obciążenia podatkowe oparte na progresywnej skali podatkowej rosną nieproporcjonalnie wobec tempa wzrostu wynagrodzeń.

Jednocześnie, budżet państwa drenuje luka w podatku dochodowym od osób prawnych i podatku od towarów i usług, co wynika nie tylko z przestępstw podatkowych, ale również z błędów w rozliczeniach i niepewności co do sposobu interpretacji przepisów przez organy podatkowe. Z dniem 1 lipca 2020 r. weszły w Polsce w życie przepisy dotyczące tzw. Programu Współdziałania. Program polega na zastąpieniu relacji opartej na stosunku kontroler-kontrolowany procedurą tzw. monitoringu horyzontalnego. W przeciwieństwie do kontroli podatkowej, wskazana procedura nie stanowi nadzoru bezpośrednio nad prawidłowością realizacji obowiązków podatkowych, lecz oznacza bieżące wsparcie podatnika w procesie wdrażania u niego odpowiednich mechanizmów wewnętrznych, mających na celu zapewnienie prawidłowego wykonywania obciążających podatnika obowiązków. Polska regulacja została ukształtowana na wzór niderlandzki, który pozwala na bieżące uzgodnienia pomiędzy podatnikiem a administracją skarbową. Rozwiązanie wprowadzono jako fakultatywne i ograniczone wyłącznie dla podatników o największym obrocie. Z racji niedostatecznej promocji ze strony Ministerstwa Finansów i Krajowej Administracji Skarbowej, w polskim Programie uczestniczy obecnie jedynie 17 podatników, podczas gdy inne kraje rozwinięte takie jak Wielka Brytania czy Australia domyślnie i obowiązkowo włączają do niego wszystkie największe podmioty.

Opis proponowanych rozwiązań

Projektodawca proponuje zwiększenie progu podatkowego z obecnych 120 000 zł do 180 000 zł, która to kwota, zgodnie z danymi z rozliczeń PIT za 2024 r. była równowartością średniego dochodu osiąganego przez podatników przekraczających próg podatkowy.

Proponowane jest również stopniowe wprowadzenie obowiązku uczestnictwa w Programie Współdziałania dla wszystkich dużych podatników CIT. Przyczyni się to do wzrostu pewności stosowania prawa podatkowego, zacieśnienia współpracy i zwiększenia zaufania pomiędzy podatnikami a administracją skarbową oraz, pośrednio, do wzrostu dochodów podatkowych państwa.

Skutki braku zmiany stanu obecnego

Wraz z postępującym wzrostem wynagrodzeń, szybko rośnie liczba podatników przekraczających granicę progu podatkowego w podatku dochodowym od osób fizycznych. Według rozliczeń PIT za 2024 r. dochód przekraczający 120 tys. zł osiągnęło 1,935 mln podatników, zaś według najnowszych

danych dotyczących rozliczenia PIT za 2025 r. liczba ta wzrosła do około 2,41 mln podatników. Tymczasem pożądanym społecznie stanem byłoby, gdyby ten wskaźnik pozostawał relatywnie stały. W zakresie Programu Współdziałania – biorąc pod uwagę obserwowany w ostatnich latach przeciętny wzrost liczby uczestników Programu o 3 podmioty rocznie, to pozostawiając to rozwiązanie jako fakultatywne, nie można oczekiwać, że w kolejnych latach stanowić ono będzie mechanizm prowadzący do istotnej poprawy ściągальności danin publicznych w Polsce. Brak obligatoryjnego włączenia dużych podatników CIT do Programu Współdziałania wiązać się będzie z koniecznością zwiększania wpływów budżetowych poprzez podnoszenie stawek wskazanego podatku.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

- Tak (w zakresie PIT)
- Nie (w zakresie Programu Współdziałania)

19 marca 2024 r. grupa posłów Prawa i Sprawiedliwości złożyła projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Druk nr 322), w którym zaproponowano podniesienie kwoty wolnej od podatku do wysokości równej dwunastokrotności minimalnego wynagrodzenia za pracę, ale nie mniejszej niż 60 000 zł. Takie rozwiązanie zagwarantowałoby, że podatnicy, których dochody nie przekraczają kwoty zapewniającej minimalną godziwą egzystencję, nie byłoby dodatkowo obciążeni ciężarami skarbowymi, co pozwoliłoby im na większą niezależność od pomocy państwa. Wskazana zmiana realizowałaby również w pełni wymagania konstytucyjności regulacji podatku dochodowego od osób fizycznych, wskazane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2015 r. (K 21/14). Wskazany projekt nie uzyskał aprobaty większości sejmowej, dlatego treścią niniejszego projektu proponowane jest rozwiązanie alternatywne, polegające na istotnym podniesieniu progu podatkowego.

Jak wskazuje przykład wielu państw OECD, uczestnictwo w programie współdziałania wiąże się z szeregiem istotnych korzyści dla podatników oraz niesie ze sobą skutek w postaci znacznego wzrostu dochodów podatkowych budżetu państwa. Programy współdziałania wdrożyło 32 z 38 państw członkowskich OECD. Światowym liderem jest Holandia. Zainicjowany w 2002 r. holenderski program obejmuje obecnie aż 200 tys. podmiotów. Rozwój programów współdziałania jest obecnie priorytetem we Francji oraz we Włoszech. Francja zainaugurowała swój program w 2019 r. Obecnie jest nim objęte 1500 firm, ale planuje się objęcie nim - do 2027 r. - aż 8500 podmiotów. Po sześciu latach od zainicjowania w Polsce Programu Współdziałania w formie fakultatywnej, uczestniczy w nim jedynie 17 podatników, zaś liczba jego beneficjentów rośnie w tempie 3 firm rocznie. Mając powyższe na uwadze, stopniowe wprowadzenie w Polsce obligatoryjnego udziału w Programie Współdziałania stanowi najbardziej bezpieczną i efektywną ścieżkę prowadzącą do zwiększenia dochodów budżetowych państwa.

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

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

- a) Projekt jest spójny z dotychczasowymi regulacjami.
- b) Projekt jest zgodny z Konstytucją RP, w tym z konstytucyjnym standardem ochrony wolności i praw.
- c) Projekt ustawy nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.
- d) Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., z wyjątkiem przepisów dotyczących Programu Współdziałania, które wchodzi w życie 14 dni po dniu ogłoszenia ustawy. Termin ten zapewnia odpowiednie *vacatio legis*, umożliwiające: aktualizację systemów informatycznych płatników i organów podatkowych, dostosowanie oprogramowania kadrowo-płacowego, oraz przygotowanie informacji dla podatników. Zmiana przepisów podatkowych od początku roku kalendarzowego jest standardową praktyką, ponieważ rok kalendarzowy w PIT równy jest rokowi podatkowemu. Konieczność wcześniejszego wejścia w życie przepisów dotyczących Programu Współdziałania wynika z obowiązku nałożonego na Szefa Krajowej Administracji Skarbowej, polegającego na zawiadomieniu kwalifikowanych dużych podatników o objęciu ich Programem, w terminie do dnia 31 grudnia 2026 r. Jednocześnie przyjęcie modelu stopniowego, dwustopniowego wdrażania obligatoryjnego udziału w Programie Współdziałania pozwala uwzględnić niezbędny okres dostosowawczy zarówno po stronie podatników, jak i administracji skarbowej, w tym czas wymagany

na pozyskanie, przygotowanie i przeszkolenie kadr odpowiedzialnych za obsługę nowych uczestników Programu.

[4] Jakie są przewidywane skutki społeczne projektowanych rozwiązań?

Celem reformy jest dostosowanie poziomu opodatkowania PIT do zmieniających się okoliczności gospodarczych. Według rozliczeń PIT za 2024 r. dochód przekraczający 120 tys. zł osiągnęło 1,935 mln podatników, zaś według najnowszych danych dotyczących rozliczenia PIT za 2025 r. liczba ta wzrosła do około 2,41 mln podatników. Tymczasem logika systemu podatku dochodowego od osób fizycznych wymaga, aby pozostawała ona na stabilnym poziomie. Na zmianach szczególnie skorzystają rodziny, w których oboje małżonkowie osiągają średnie i wyższe dochody oraz małżeństwa, w których jeden z małżonków zarabia znacznie więcej od drugiego. Projekt przyniesie pozytywne skutki społeczne. Proponowane rozwiązania przyczynią się bowiem do poprawy płynności finansowej gospodarstw domowych o średnich dochodach, przez co będą mogły przeznaczyć te środki na konsumpcję i inwestycje.

W efekcie obligatoryjnego dołączenia do Programu Współdziałania, najwięksi podatnicy CIT zyskają pewność w rozliczeniu podatków. Odbędzie się to z korzyścią dla budżetu państwa, ponieważ zostaną oni poddani stałemu, nierepresyjnemu nadzorowi w swoich działaniach podatkowych. Oparcie wskazanej relacji na partnerskich zasadach monitoringu horyzontalnego przyczyni się do zwiększenia poziomu wzajemnego zaufania pomiędzy podatnikami a administracją skarbową. Pozytywny przykład idący od największych podmiotów będzie oddziaływał korzystnie na wszystkich klientach administracji skarbowej w Polsce.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

Podmioty, na które wpływa projekt

Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych opodatkowani tzw. skalą podatkową, osiągający dochody w drugim przedziale tej skali – ok. 2 mln osób.

Podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych, których roczne obroty przekraczają 50 mln euro – ok. 4350 podmiotów.

Podatkowe grupy kapitałowe, których roczne obroty przekraczają 50 mln euro – ok. 80 podmiotów.

Wpływ projektu na wskazane podmioty

Proponowane rozwiązania przyczynią się do wzrostu płynności gospodarstw domowych o średnich dochodach. W dalszej perspektywie przyczynią się do zwiększenia poziomu konsumpcji i inwestycji w gospodarce. Dochody rozporządzalne gospodarstw domowych wzrosną o ok. 25 mld zł rocznie.

Uczestniczący w Programie Współdziałania podatnicy CIT zyskają pewność w rozliczeniu podatków, na czym skorzystają uczciwi podatnicy, którzy w tej chwili, ze względu na niepewność stosowania przepisów, unikają stosowania niektórych rozwiązań np. ulgi B+R. Jednocześnie, zwiększenie liczby uczestników Programu ograniczy zjawisko agresywnej optymalizacji podatkowej, której stosowanie prowadzi do niesprawiedliwej przewagi rynkowej takich podmiotów.

Projekt nie ma wpływu na mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (MŚP).

Projektowana ustawa dotyczy majątkowych praw i obowiązków dużych przedsiębiorców. Projekt ustawy dotyczy praw i obowiązków dużych przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej. Projekt ustawy zawiera przepisów określających zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

[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?

- Budżet państwa - zmniejszenie dochodów z tytułu PIT (ok. 25 mld zł minus część przekazywana JST – wg szacunków Ministerstwa Finansów⁵). Koszty zwiększonej obsługi administracyjnej ze względu na wprowadzenie obligatoryjnego udziału w Programie Współdziałania – ok. 0,3 mld zł. Zwiększenie wpływów z tytułu CIT - ok. 23 mld zł. Zwiększenie poziomu dochodów budżetowych z tytułu VAT i akcyzy na skutek zwiększenia konsumpcji, a także „uszczelnienia” będącego immanentnym skutkiem udziału w Programie Współdziałania – ponad 2 mld zł.
- Projekt ustawy nie powoduje bezpośrednich kosztów finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana zasad opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych polegająca na podwyższeniu z 120 000 zł do 180 000 zł progu, będzie skutkowała zmniejszeniem obciążeń podatkowych części podatników podatku PIT, a tym samym zmniejszeniem dochodów budżetu państwa z tego podatku. Obowiązujące przepisy dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego przewidują jednak, że wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w PIT jest ustalana jako określony procent dochodów podatników PIT zamieszkałych na obszarze danej jednostki, a nie jako określony procent faktycznych wpływów z podatku PIT. W konsekwencji samo obniżenie należnego podatku PIT wynikające z podwyższenia progu podatkowego z 120 000 zł do 180 000 zł nie powoduje proporcjonalnego zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w PIT.
- Podatnicy PIT rozliczający dochody według skali podatkowej o dochodach przekraczających obecny próg podatkowy – wzrost dochodu rozporządzalnego o ok. 25 mld zł.
- Podatnicy CIT o przychodach przekraczających 50 mln euro rocznie (zarówno indywidualni, jak i podatkowe grupy kapitałowe) – koszty związane z wdrożeniem ram wewnętrznego nadzoru podatkowego, korzyść w postaci istotnego wzrostu pewności stosowania prawa podatkowego, oraz poprawy warunków konkurencji wynikającej z ograniczenia zjawiska agresywnej optymalizacji podatkowej oraz zmniejszenia skali oszustw podatkowych.

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

Całość projektu jest neutralna dla sfery budżetowej, ponieważ oczekuje się, że zmniejszenie dochodów z tytułu PIT, szacowane na 25 mld zł, zostanie zrekompensowane przez zwiększone wpływy z CIT w wysokości 23,0 mld zł, a także przez dodatkowe wpływy z VAT (zwiększenie konsumpcji, a także uszczelnienie w ramach Programu Współdziałania) oraz z PIT (w ramach podatków z zysków kapitałowych z inwestycji).

Wzrost wpływów z tytułu CIT oszacowano na 23,0 mld zł, biorąc do wyliczeń dane z zeznań rocznych CIT największych podatników CIT w Polsce (czyli takich, których obroty przekraczają 50 mln euro rocznie – zarówno indywidualnych, jak i podatkowych grup kapitałowych), jak również szacunki dotyczące luki CIT, opracowane przez Polski Instytut Ekonomiczny.⁶

Uszczelnienie systemu podatkowego

Obecnie to co rzuca się w oczy to wręcz dramatyczna sytuacja po stronie dochodowej budżetu. W 2025 roku dochody podatkowe zostały wykonane zaledwie w wysokości 92,7 proc. w stosunku do planowanych, co oznacza, że zabrakło do planu aż 41,5 mld zł.

Z VAT zabrakło do planu aż blisko 28 mld zł, z akcyzy około 6,6 mld zł, z CIT aż około 7 mld zł, a z PIT około 2 mld zł.

Projekt ustawy nie powoduje bezpośrednich kosztów finansowych dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana zasad opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych polegająca na podwyższeniu z 120 000 zł do 180 000 zł progu, będzie skutkowała

⁵ <https://www.money.pl/finanse/domanski-wystawil-rachunek-za-plan-czarnka-7297938673236000a.html>

⁶ <https://www.nik.gov.pl/najnowsze-informacje-o-wynikach-kontroli/cit-przecieka-urzedom-skarbowym-przez-palce.html>, <https://www.gov.pl/web/finanse/2024-bis>,

zmniejszeniem obciążeń podatkowych części podatników podatku PIT, a tym samym zmniejszeniem dochodów budżetu państwa z tego podatku. Obowiązujące przepisy dotyczące dochodów jednostek samorządu terytorialnego przewidują jednak, że wysokość dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w PIT jest ustalana jako określony procent dochodów podatników PIT zamieszkających na obszarze danej jednostki, a nie jako określony procent faktycznych wpływów z podatku PIT. W konsekwencji samo obniżenie należnego podatku PIT wynikające z podwyższenia progu podatkowego z 120 000 zł do 180 000 zł nie powoduje proporcjonalnego zmniejszenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego z tytułu udziału w PIT.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ Nie

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

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

➤ Tak

Niniejszy projekt nie będzie miał wpływu na zasady działalności gospodarczej prowadzonej przez mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców.

Projekt nałoży dodatkowe obowiązki administracyjne wyłącznie na dużych przedsiębiorców poprzez zobligowanie ich do przystąpienia do Programu Współdziałania. W tym celu będą oni zobowiązani do sporządzenia ram wewnętrznego nadzoru podatkowego, poddania się audytowi wstępnemu KAS oraz do podpisania umowy o współdziałanie z Szefem KAS. Jako że upowszechnienie Programu Współdziałania jako instytucji wzajemnego zaufania pomiędzy podatnikiem a fiskusem nie jest wyłącznie środkiem, ale również celem projektu ustawy, nie ma możliwości osiągnięcia go innymi metodami.

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

➤ Nie

[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, 3 września 2026 r.

BEOS-WPEiM-2108/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. Sps-III.020.280.10.2026
Data wpływu 04.09.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego
projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób
fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Henryk Kowalczyk)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

1. Przedmiot projektu ustawy

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹, zwanej dalej „u.p.d.o.f.”, oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa², zwanej dalej „Ordynacją podatkową”.

Zmiana u.p.d.o.f. zakłada podwyższenie górnej granicy pierwszego przedziału skali podatkowej ze 120 000 zł do 180 000 zł. Bez zmian pozostałyby natomiast stawki podatkowe (12% i 32% odpowiednio w pierwszym i drugim przedziale skali podatkowej) oraz kwota zmniejszająca podatek w wysokości 3 600 zł (art. 1 pkt 1 – zmiana art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f.). Odpowiednio zmienione mają zostać zasady obliczania przez płatników zaliczek na podatek dochodowy, w tym w przypadku podatników zamierzających opodatkować dochody wspólnie z małżonkiem albo na zasadach przewidzianych dla osób samotnie wychowujących dzieci (art. 1 pkt 2 projektu – zmiana art. 32 ust. 2 i 3 u.p.d.o.f.).

Zmiana Ordynacji podatkowej zakłada wprowadzenie obowiązku przystąpienia do umowy o współdziałanie przez określonych największych

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 592, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 622, ze zm.

podatników podatku dochodowego od osób prawnych³. Zgodnie z dodawanym art. 20sa Ordynacji podatkowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej będzie zawiadamiał tych podatników o obowiązku przystąpienia do umowy o współdziałanie w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia. Do dnia 31 grudnia 2026 r. zawiadomienie ma zostać skierowane do podatników określonych w art. 20sa § 1, w tym do 500 podatników, którzy wykazali największą sumę przychodów. Począwszy od 2027 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej będzie corocznie zawiadamiał podatników określonych w art. 20sa § 3. W razie niepodpisania umowy w przewidzianym terminie projekt przewiduje uznanie jej za zawartą z mocy prawa; w takim przypadku nie będą stosowane art. 20s § 4 i 5 Ordynacji podatkowej (art. 2 pkt 1 projektu – dodawany art. 20sa Ordynacji podatkowej).

Projekt przewiduje ponadto wyłączenie stosowania art. 20x Ordynacji podatkowej wobec podatników objętych obowiązkiem przystąpienia do umowy o współdziałanie. Oznacza to w szczególności wyłączenie możliwości wypowiedzenia umowy przez podatnika oraz przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej na zasadach określonych w tym przepisie (art. 2 pkt 2 projektu – dodawany § 5 w art. 20x Ordynacji podatkowej). Dodawany art. 20zla Ordynacji podatkowej przewiduje natomiast karę pieniężną w wysokości nie większej niż 1 000 000 zł, jeżeli audyt monitorujący wykaze, że podatnik nie posiada wymaganych ram wewnętrznego nadzoru podatkowego (art. 2 pkt 3 projektu).

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., z wyjątkiem art. 2 projektu, który ma wejść w życie po upływie 14 dni od dnia ogłoszenia (art. 3 projektu).

2. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

2.1. Art. 1 projektu odnosi się do przepisów u.p.d.o.f. określających granicę kwotową pierwszego przedziału skali podatkowej, obowiązujące stawki podatkowe oraz zasady obliczania zaliczek na podatek dochodowy związane z tą granicą.

Nakładanie podatków należy do kompetencji państw członkowskich Unii Europejskiej, przy czym musi się ono odbywać z zachowaniem wymogów określonych w Traktatach i prawie wtórnym. W zakresie określonym w Traktatach możliwa jest zarówno harmonizacja podatków pośrednich (por. art. 113 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej; TfUE), jak i bezpośrednich (por. art. 115 TfUE). Do tych ostatnich należy m.in. podatek dochodowy od osób fizycznych. Kwestie objęte art. 1 projektu (granica kwotowa pierwszego przedziału skali podatkowej, obowiązujące stawki podatkowe oraz zasady obliczania zaliczek na podatek dochodowy) nie są regulowane prawem Unii Europejskiej. Pozostają one zatem w kompetencji państw członkowskich.

³ Zob. projektowany art. 20sa § 1 i 3 Ordynacji podatkowej, odsyłający do art. 27b ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz do kwoty określonej w art. 20s § 3 Ordynacji podatkowej.

2.2. Umowa o współdziałanie może obejmować podatki pozostające we właściwości Krajowej Administracji Skarbowej (art. 20s § 1 Ordynacji podatkowej), a zatem także podatek od towarów i usług. Obowiązujący art. 20u Ordynacji podatkowej nakłada na stronę umowy m.in. obowiązek posiadania skutecznych i adekwatnych ram wewnętrznego nadzoru podatkowego, zgłaszania Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej istotnych zagadnień podatkowych mogących stać się źródłem sporu oraz przekazywania istotnych informacji mogących mieć wpływ na uzyskanie korzyści podatkowej.

W zakresie dotyczącym podatku od wartości dodanej (VAT) należy uwzględnić art. 273 dyrektywy Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej⁴. Zgodnie z tym przepisem państwa członkowskie mogą nakładać obowiązki, jakie uznają za niezbędne do zapewnienia prawidłowego poboru VAT i zapobiegania oszustwom podatkowym, pod warunkiem równego traktowania transakcji krajowych i transakcji dokonywanych między państwami członkowskimi oraz pod warunkiem, że obowiązki te nie powodują w handlu między państwami członkowskimi formalności związanych z przekraczaniem granic.

Środki ustanawiane przez państwa członkowskie w celu zapewnienia prawidłowego poboru VAT podlegają również zasadzie proporcjonalności. Z orzecznictwa TSUE wynika w szczególności, że sankcje nakładane w związku z wykonywaniem obowiązków wynikających z systemu VAT nie mogą wykraczać poza to, co jest niezbędne do osiągnięcia zakładanego celu⁵.

2.3. Z uwagi na skutki prawne i ekonomiczne związane ze statusem strony umowy o współdziałanie należy uwzględnić art. 107 i art. 108 TfUE regulujące zasady przyznawania pomocy przedsiębiorstwom przez państwa członkowskie.

Zgodnie z art. 107 ust. 1 TfUE, z zastrzeżeniem wyjątków przewidzianych w Traktatach, niezgodna z rynkiem wewnętrznym jest pomoc przyznawana przez państwo lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiejkolwiek formie, która przez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów zakłóca konkurencję lub grozi jej zakłóceniem, w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową między państwami członkowskimi.

Przepis ten ma zastosowanie również do środków podatkowych. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) środek podatkowy, który bez bezpośredniego transferu zasobów państwowych zapewnia określonym podatnikom korzystniejsze traktowanie niż innym podatnikom, może przyznawać im selektywną korzyść i w konsekwencji stanowić pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE. Ocena selektywności takiego środka wymaga ustalenia właściwego systemu odniesienia, następnie zbadania, czy środek różnicuje sytuację przedsiębiorstw znajdujących się, z punktu widzenia celu tego systemu, w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, oraz – w razie

⁴ Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, s. 1, ze zm., ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2006/112/2025-04-14>.

⁵ Wyrok TSUE z 26 kwietnia 2017 r., *Tibor Farkas przeciwko Nemzeti Adó- és Vámhivatal Dél-alföldi Regionális Adó Főigazgatósága*, C-564/15, ECLI:EU:C:2017:302, pkt 59 i 60.

stwierdzenia takiego zróżnicowania – ustalenia, czy jest ono uzasadnione naturą lub ogólną strukturą danego systemu. Wynika to w szczególności z wyroków TSUE w sprawach C-20/15 P i C-21/15 P *Komisja przeciwko World Duty Free Group i in.*⁶ oraz w sprawie C-203/16 P *Andres przeciwko Komisji*⁷.

Samo posłużenie się kryterium wysokości przychodów przedsiębiorstwa nie przesądza o selektywności środka podatkowego. W wyroku w sprawie C-562/19 P *Komisja przeciwko Polsce*, dotyczącym podatku od sprzedaży detalicznej, TSUE uznał, że progresywna struktura podatku oparta na przychodzie nie prowadziła do przyznania selektywnej korzyści przedsiębiorstwom osiągającym niższe przychody⁸.

W wyroku w sprawie C-453/23 *E. sp. z o.o. przeciwko Prezydentowi Miasta Mielca* TSUE doprecyzował zasady ustalania systemu odniesienia w przypadku zwolnień podatkowych. Trybunał wskazał, że cechy konstytutywne podatku, które co do zasady definiują właściwy system odniesienia, obejmują podstawę opodatkowania, zdarzenie powodujące powstanie obowiązku podatkowego, ale również ewentualne zwolnienia z podatku. Ogólne i abstrakcyjne zwolnienie z podatku bezpośredniego, jeżeli jest nierozzerwalnie związane z normalnym systemem podatkowym, co do zasady nie przysparza zatem selektywnej korzyści⁹.

TSUE zastrzegł jednak, że zwolnienia nie można uznać za należące do normalnego systemu podatkowego, jeżeli przesłanki skorzystania z niego odnoszą się pod względem prawnym lub faktycznym do szczególnych cech pozwalających wyodrębnić spójną kategorię przedsiębiorstw, nierozzerwalnie związanych z charakterem tych przedsiębiorstw lub ich działalnością. Jako przykłady takich cech Trybunał wskazał m.in. niewielkie rozmiary przedsiębiorstwa albo, przeciwnie, dysponowanie znacznymi środkami finansowymi. Jednocześnie sam fakt, że jedynie przedsiębiorstwa spełniające określone przesłanki mogą skorzystać ze zwolnienia, nie nadaje mu sam przez się charakteru selektywnego. Również uznanie, że zwolnienie nie należy do właściwego systemu odniesienia, nie przesądza jeszcze o jego selektywności – konieczne jest zbadanie, czy przedsiębiorstwa korzystające ze zwolnienia znajdują się, w świetle celu tego systemu, w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z przedsiębiorstwami, które z niego nie korzystają, oraz czy ewentualne zróżnicowanie jest uzasadnione charakterem lub strukturą systemu¹⁰.

Jeżeli środek spełnia przesłanki pomocy państwa, należy uwzględnić art. 108 ust. 3 TfUE, przewidujący obowiązek informowania Komisji Europejskiej o planach przyznania lub zmiany pomocy. Jeżeli Komisja uzna, że

⁶ Wyrok TSUE z 21 grudnia 2016 r., *Komisja Europejska przeciwko World Duty Free Group SA i in.*, sprawy połączone C-20/15 P i C-21/15 P, ECLI:EU:C:2016:981, pkt 54, 57, 58 i 60.

⁷ Wyrok TSUE z 28 czerwca 2018 r., *Dirk Andres przeciwko Komisji Europejskiej*, C-203/16 P, ECLI:EU:C:2018:505, pkt 82-89.

⁸ Wyrok TSUE z 16 marca 2021 r., *Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej*, C-562/19 P, ECLI:EU:C:2021:201, pkt 40-45.

⁹ Wyrok TSUE z 29 kwietnia 2025 r., *E. sp. z o.o. przeciwko Prezydentowi Miasta Mielca*, C-453/23, ECLI:EU:C:2025:285, pkt 48-50.

¹⁰ Tamże, pkt 54-60.

plan nie jest zgodny z rynkiem wewnętrznym, wszczyna niezwłocznie procedurę wyjaśniającą. Państwo członkowskie nie może wprowadzić w życie projektowanych środków, dopóki procedura ta nie doprowadzi do wydania decyzji końcowej, chyba że zastosowanie znajduje przewidziane prawem Unii wyłączenie od obowiązku notyfikacji. Szczegółowe zasady stosowania art. 108 TfUE określa rozporządzenie Rady (UE) 2015/1589 z dnia 13 lipca 2015 r. ustanawiające szczegółowe zasady stosowania art. 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹¹.

3. Analiza przepisów projektu ustawy pod kątem ustalonego stanu prawa Unii Europejskiej

3.1. Przewidziane w art. 1 projektu zmiany dotyczące granicy kwotowej pierwszego przedziału skali podatkowej oraz związanych z nią zasad obliczania zaliczek na podatek dochodowy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

3.2. W zakresie, w jakim obowiązki związane z umową o współdziałanie odnoszą się do podatku od towarów i usług, projektowane rozwiązania należy oceniać w świetle art. 273 dyrektywy 2006/112/WE. Obowiązek posiadania ram wewnętrznego nadzoru podatkowego może służyć zapewnieniu prawidłowego poboru VAT i zapobieganiu oszustwom podatkowym. Projekt nie wprowadza odmiennego traktowania transakcji krajowych i transakcji dokonywanych między państwami członkowskimi ani formalności związanych z przekraczaniem granic.

Projektowany art. 20zla Ordynacji podatkowej przewiduje karę pieniężną w wysokości nie większej niż 1 000 000 zł za brak ram wewnętrznego nadzoru podatkowego. W zakresie, w jakim kara ta będzie związana z wykonywaniem obowiązków dotyczących VAT, jej stosowanie powinno respektować wynikającą z prawa Unii zasadę proporcjonalności. Samo ustanowienie maksymalnej wysokości kary nie jest wystarczające do stwierdzenia niezgodności projektowanego przepisu z prawem Unii Europejskiej.

3.3. Obowiązujące przepisy Ordynacji podatkowej przewidują możliwość zawarcia przez podatnika z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej umowy o współdziałanie, z którą wiążą się szczególne obowiązki i uprawnienia podatnika. Podatnik będący stroną takiej umowy jest obowiązany m.in. posiadać ramy wewnętrznego nadzoru podatkowego oraz przekazywać Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej określone informacje dotyczące ryzyk i zagadnień podatkowych (art. 20u Ordynacji podatkowej). Umowa w obowiązującym stanie prawnym jest zawierana na wniosek podatnika, którego przychód przekracza równowartość 50 mln euro, i może zostać zawarta wyłącznie z podatnikiem, który otrzymał pozytywną opinię z audytu wstępnego (art. 20s § 1, 3 i 4 Ordynacji podatkowej).

Ze statusem strony umowy o współdziałanie są związane również korzyści o charakterze podatkowym i finansowym. W szczególności art. 24ca ust. 14 pkt

¹¹ Dz. Urz. UE L 248 z 24.9.2015, s. 9; ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2015/1589/oj>.

11 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych¹², zwanej dalej „u.p.d.o.p.”, wyłącza stosowanie minimalnego podatku dochodowego wobec podatników będących stroną umowy o współdziałanie. Minimalny podatek dochodowy może mieć zastosowanie m.in. do spółek oraz podatkowych grup kapitałowych, które poniosły stratę ze źródła przychodów innych niż z zysków kapitałowych albo osiągnęły udział dochodów w takich przychodach w wysokości nieprzekraczającej 2%. Przepisy nie przewidują ogólnego wyłączenia tego podatku ze względu na dużą skalę działalności podatnika.

W konsekwencji podatnicy, którzy na podstawie projektowanego art. 20sa Ordynacji podatkowej staną się stronami umowy o współdziałanie, zostaną objęci wyłączeniem z minimalnego podatku dochodowego przewidzianym w art. 24ca ust. 14 pkt 11 u.p.d.o.p. Wyłączenie to będzie miało praktyczne znaczenie dla tych spośród nich, którzy spełniają przesłanki określone w art. 24ca ust. 1 tej ustawy i nie korzystają z innego wyłączenia przewidzianego w art. 24ca ust. 14. Nie oznacza ono zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), lecz wyłącza obowiązek zapłaty minimalnego podatku dochodowego w sytuacjach określonych w art. 24ca ust. 1 u.p.d.o.p.

Podatnik będący stroną umowy o współdziałanie może również zawierać z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej porozumienia podatkowe w sprawach określonych w art. 20zb Ordynacji podatkowej, w tym dotyczące opinii w sprawie opodatkowania wyrównawczego, ustalania cen transferowych oraz braku zasadności zastosowania art. 119a § 1 Ordynacji podatkowej¹³. W przypadku tych porozumień przepisy przewidują pobieranie odpowiednich opłat w wysokości 50% kwot stosowanych na zasadach ogólnych: w odniesieniu do porozumienia dotyczącego opinii w sprawie opodatkowania wyrównawczego – w art. 20zc § 3a pkt 1, porozumienia dotyczącego ustalania cen transferowych – w art. 20zc § 4 pkt 1, a porozumienia dotyczącego braku zasadności zastosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania – w art. 20zc § 5 pkt 2 Ordynacji podatkowej.

Projekt nie ustanawia tych korzyści, lecz istotnie zmienia sposób nabywania i utrzymywania statusu, z którym są one związane. Obecnie zawarcie umowy o współdziałanie ma charakter fakultatywny, a umowa może zostać zawarta wyłącznie z podatnikiem, który otrzymał pozytywną opinię z audytu wstępnego. Projekt przewiduje natomiast obowiązek przystąpienia do umowy, a w przypadku jej niepodpisania w przewidzianym terminie – uznanie jej za zawartą z mocy prawa. W tym ostatnim przypadku nie będą stosowane art. 20s § 4 i 5 Ordynacji podatkowej, a zatem pozytywna opinia z audytu wstępnego nie będzie warunkiem powstania umowy z mocy prawa.

W konsekwencji określona w projekcie grupa największych podatników

¹² Dz. U. z 2026 r. poz. 554, ze zm.

¹³ Zgodnie z tym przepisem czynność nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli osiągnięcie tej korzyści, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, było głównym lub jednym z głównych celów jej dokonania, a sposób działania był sztuczny (unikanie opodatkowania).

CIT będzie obowiązkowo podlegała szczególnemu reżimowi współdziałania z administracją skarbową, obejmującemu zarówno dodatkowe obowiązki, jak i korzyści wynikające z posiadania statusu strony umowy o współdziałanie. Przy ocenie selektywności tych korzyści należy uwzględnić szczególny reżim praw i obowiązków związanych ze statusem strony umowy o współdziałanie.

Jednocześnie wyłączenie z minimalnego podatku dochodowego stanowi dla podatnika, który w przeciwnym razie byłby zobowiązany do zapłaty tego podatku, wymierną korzyść ekonomiczną. Podobny charakter mają korzyści wynikające z pobierania opłat w obniżonej wysokości w przypadku zawarcia określonych porozumień podatkowych. Projekt prowadzi do obligatoryjnego przyznania statusu warunkującego dostęp do tych korzyści określonej ustawowo grupie przedsiębiorstw, przy czym – w przypadku powstania umowy z mocy prawa – bez wymogu uzyskania pozytywnej opinii z audytu wstępnego.

Okoliczności te wymagają oceny z punktu widzenia przesłanki selektywnej korzyści, o której mowa w art. 107 ust. 1 TfUE, z uwzględnieniem zasad wynikających z wyroku TSUE w sprawie C-453/23. W szczególności nie można uznać samego wyłączenia stron umowy o współdziałanie z minimalnego podatku dochodowego za odstępstwo od właściwego systemu odniesienia bez uprzedniego ustalenia zakresu tego systemu oraz jego celu. Art. 24ca ust. 14 u.p.d.o.p. przewiduje bowiem szereg wyłączeń z minimalnego podatku dochodowego, które współkształtują zakres tego podatku. Należy zatem ustalić, czy wyłączenie podatników będących stroną umowy o współdziałanie stanowi cechę konstytutywną minimalnego podatku dochodowego, a tym samym element właściwego systemu odniesienia, czy też stanowi odstępstwo od tego systemu.

W przypadku uznania, że wyłączenie podatników będących stroną umowy o współdziałanie stanowi odstępstwo od właściwego systemu odniesienia, konieczne byłoby następnie zbadanie, czy podatnicy ci i pozostali podatnicy objęci minimalnym podatkiem dochodowym znajdują się – w świetle celu tego systemu – w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej oraz czy ewentualne zróżnicowanie jest uzasadnione naturą lub ogólną strukturą tego systemu.

Przy ustalaniu właściwego systemu odniesienia znaczenie może mieć to, że możliwość zawarcia umowy o współdziałanie jest powiązana z rozmiarem działalności podatnika, a projekt obejmuje obowiązkiem przystąpienia do tej umowy określoną grupę największych podatników. W wyroku w sprawie C-453/23 TSUE wskazał bowiem, że przesłanki zastrzegające zwolnienie pod względem prawnym lub faktycznym dla przedsiębiorstw dysponujących znacznymi środkami finansowymi mogą pozwalać na wyodrębnienie spójnej kategorii przedsiębiorstw, co może przemawiać za selektywnym charakterem rozwiązania. Jednocześnie ani samo posłużenie się kryterium wysokości przychodów, ani sam fakt, że z określonej korzyści mogą korzystać jedynie przedsiębiorstwa spełniające ustawowe przesłanki, nie przesądzają jeszcze o selektywności.

Przy tej ocenie należy również uwzględnić szczególny charakter umowy o współdziałanie. Podatnicy będący stroną umowy podlegają obowiązkom

w zakresie transparentności podatkowej, ram wewnętrznego nadzoru podatkowego, bieżącego przekazywania informacji Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej oraz audytu monitorującego. Okoliczności te mogą mieć znaczenie dla ustalenia, czy strony umowy i pozostali podatnicy znajdują się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej oraz czy ewentualne zróżnicowanie wynika z charakteru lub struktury właściwego systemu. Projekt zmienia dotychczasowe warunki nabycia i utraty tego statusu, w szczególności przez umożliwienie jego nabycia z mocy prawa bez pozytywnej opinii z audytu wstępnego oraz wyłączenie możliwości wypowiedzenia umowy na podstawie art. 20x Ordynacji podatkowej.

Odrębnej oceny z punktu widzenia przesłanki selektywności wymagają korzyści wynikające z pobierania opłat w obniżonej wysokości w przypadku zawarcia określonych porozumień podatkowych. W tym zakresie właściwy system odniesienia powinien zostać ustalony z uwzględnieniem zasad pobierania opłat za poszczególne instrumenty podatkowe. Należy w szczególności zbadać, czy pobieranie od strony umowy o współdziałanie opłat w wysokości 50% kwot stosowanych na zasadach ogólnych stanowi odstępstwo od właściwego systemu odniesienia oraz, w przypadku stwierdzenia takiego odstępstwa, czy prowadzi ono do zróżnicowania sytuacji podatników znajdujących się w porównywalnej sytuacji faktycznej i prawnej, a także czy ewentualne zróżnicowanie może być uzasadnione charakterem lub strukturą tego systemu.

Na podstawie przepisów projektu nie można przesądzić, czy związane ze statusem strony umowy o współdziałanie korzyści, które wskutek projektowanych zmian uzyska określona grupa podatników, mają charakter selektywny i spełniają pozostałe przesłanki pomocy państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE. Wątpliwości dotyczą w szczególności ustalenia właściwego systemu odniesienia oraz oceny, czy podatnicy uzyskujący wskazane korzyści znajdują się, z punktu widzenia celu tego systemu, w sytuacji faktycznej i prawnej porównywalnej z innymi podatnikami.

Wykonaniu art. 108 ust. 3 TfUE służy, na gruncie polskiego prawa krajowego, ustawa z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej¹⁴, zwana dalej „u.p.p.”. W związku z wątpliwościami dotyczącymi możliwości zakwalifikowania projektowanych rozwiązań jako pomocy państwa wskazane jest uzyskanie opinii Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, zwanego dalej „Prezesem UOKiK”, w trybie art. 12 ust. 1 w związku z art. 16a ust. 1 pkt 1 u.p.p. Opinia ta zawiera w szczególności stanowisko, czy projekt przewiduje udzielanie pomocy publicznej oraz czy podlega obowiązkowi notyfikacji (art. 12 ust. 4 pkt 1 i 4 u.p.p.). W przypadku projektu ustawy będącej programem pomocowym, opracowanego przez podmiot niebędący organem administracji publicznej, z wnioskiem o wydanie opinii oraz, jeżeli jest to konieczne, o przekazanie projektu Komisji Europejskiej w celu dokonania jego notyfikacji występuje organ właściwy na podstawie Regulaminu

¹⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 500.

Sejmu (art. 16a ust. 1 u.p.p.). Organem tym jest Marszałek Sejmu (art. 10 ust. 1 pkt 10a Regulaminu Sejmu).

4. Konkluzja

4.1. Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

4.2. Na podstawie przeprowadzonej analizy nie można przesądzić, czy korzyści podatkowe i finansowe związane ze statusem strony umowy o współdziałanie, który na podstawie art. 2 projektu ma uzyskać określona grupa podatników, mają charakter selektywny i stanowią pomoc państwa w rozumieniu art. 107 ust. 1 TfUE. W związku z tymi wątpliwościami wskazane jest wystąpienie przez Marszałka Sejmu do Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów o wydanie opinii na podstawie art. 12 ust. 1 w związku z art. 16a ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

Autor:

Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/

Warszawa, 3 września 2026 r.

BEOS-WPEiM-2109/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.280.11.2026

Data wpływu 04.09.26r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Henryk Kowalczyk) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu

Projekt ustawy przewiduje nowelizację ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹, zwanej dalej „u.p.d.o.f.”, oraz ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa², zwanej dalej „Ordynacją podatkową”.

Zmiana u.p.d.o.f. zakłada podwyższenie górnej granicy pierwszego przedziału skali podatkowej ze 120 000 zł do 180 000 zł. Bez zmian pozostałyby natomiast stawki podatkowe (12% i 32% odpowiednio w pierwszym i drugim przedziale skali podatkowej) oraz kwota zmniejszająca podatek w wysokości 3 600 zł (art. 1 pkt 1 – zmiana art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f.). Odpowiednio zmienione mają zostać zasady obliczania przez płatników zaliczek na podatek dochodowy, w tym w przypadku podatników zamierzających opodatkować dochody wspólnie z małżonkiem albo na zasadach przewidzianych dla osób samotnie wychowujących dzieci (art. 1 pkt 2 projektu – zmiana art. 32 ust. 2 i 3 u.p.d.o.f.).

Zmiana Ordynacji podatkowej zakłada wprowadzenie obowiązku przystąpienia do umowy o współdziałanie przez określonych największych podatników podatku dochodowego od osób prawnych³. Zgodnie z dodawanym art. 20sa Ordynacji podatkowej Szef Krajowej Administracji Skarbowej będzie zawiadamiał tych podatników o obowiązku przystąpienia do umowy

¹ Dz. U. z 2026 r. poz. 592, ze zm.

² Dz. U. z 2026 r. poz. 622, ze zm.

³ Zob. projektowany art. 20sa § 1 i 3 Ordynacji podatkowej, odsyłający do art. 27b ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych oraz do kwoty określonej w art. 20s § 3 Ordynacji podatkowej.

o współdziałanie w terminie 6 miesięcy od dnia doręczenia zawiadomienia. Do dnia 31 grudnia 2026 r. zawiadomienie ma zostać skierowane do podatników określonych w art. 20sa § 1, w tym do 500 podatników, którzy wykazali największą sumę przychodów. Począwszy od 2027 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej będzie corocznie zawiadamiał podatników określonych w art. 20sa § 3. W razie niepodpisania umowy w przewidzianym terminie projekt przewiduje uznanie jej za zawartą z mocy prawa; w takim przypadku nie będą stosowane art. 20s § 4 i 5 Ordynacji podatkowej (art. 2 pkt 1 projektu – dodawany art. 20sa Ordynacji podatkowej).

Projekt przewiduje ponadto wyłączenie stosowania art. 20x Ordynacji podatkowej wobec podatników objętych obowiązkiem przystąpienia do umowy o współdziałanie. Oznacza to w szczególności wyłączenie możliwości wypowiedzenia umowy przez podatnika oraz przez Szefa Krajowej Administracji Skarbowej na zasadach określonych w tym przepisie (art. 2 pkt 2 projektu – dodawany § 5 w art. 20x Ordynacji podatkowej). Dodawany art. 20zla Ordynacji podatkowej przewiduje natomiast karę pieniężną w wysokości nie większej niż 1 000 000 zł, jeżeli audyt monitorujący wykaże, że podatnik nie posiada wymaganych ram wewnętrznego nadzoru podatkowego (art. 2 pkt 3 projektu).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów mających na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa **nie jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:
Marcin Fryźlewicz
ekspert ds. legislacji
w Biurze Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/



RPW/31636/2026 – 1P



EZD RP KS
(BPK – III)
Data rejestracji: 2026 – 09 – 21
Data wpływu: 2026 – 09 – 21

Prezes

Adam Glapiński

Warszawa,

września 2026 r.

DP.IV.024.139.2026.MJ

Pan

Marek Siwiec

Szef Kancelarii Sejmu

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.280.13.2026

Data wpływu 22.09.26 v.

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 31 sierpnia 2026 r. (znak: SPS-III.020.280.7.2026) dotyczącego poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem