

UZASADNIENIE

I. Wstęp

Przedłożony projekt przewiduje wprowadzenie zmian w następujących ustawach:

- 1) ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163, z późn. zm.; dalej jako: „ustawa PIT”);
- 2) ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 278, z późn. zm.; dalej jako: „ustawa CIT”);
- 3) ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.; dalej jako: „Ordynacja podatkowa”);
- 4) ustawie z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, z późn. zm.; dalej jako: „ustawa VAT”);
- 5) ustawie z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2023 r. poz. 615, z późn. zm.; dalej jako „ustawa o KAS”.

Przedmiotowe zmiany polegają na:

- 1) w ustawie PIT: podniesieniu progu podatkowego w skali podatkowej dla podatku dochodowego od osób fizycznych z kwoty 120 000 zł do kwoty 140 000 zł oraz zwiększeniu kwoty zmniejszającej podatek dla rodziców z co najmniej dwojgiem dzieci, rozliczających się według skali podatkowej do wartości 16 800 zł;
- 2) w ustawie CIT: rozszerzeniu zakresu informacji podatkowych publikowanych corocznie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych wraz z obowiązkiem przygotowania corocznego raportu o dochodach z tego podatku, ze szczególnym uwzględnieniem kwestii erozji bazy podatkowej z tytułu stosowania cen transferowych i uszczelnienia systemu podatku CIT;
- 3) w Ordynacji podatkowej: podwyższeniu wysokości dodatkowego zobowiązania podatkowego, w szczególności w przypadku doszacowania dochodu do opodatkowania /zmniejszenia straty w związku z transakcjami z podmiotami powiązanymi;
- 4) w ustawie o VAT: rozszerzeniu zakresu stosowania mechanizmu podzielonej płatności w celu dalszego uszczelniania systemu VAT oraz wprowadzeniu obowiązku publikowania corocznie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych raportu dotyczącego wpływów z VAT i efektywności działań KAS, a także

zobowiązaniu ministra właściwego do spraw finansów publicznych działającego w porozumieniu z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej, obowiązku do dokonywania w terminie półrocznym analizy ryzyka występowania naruszeń przepisów ustawy VAT, w kontekście konieczności aktualizacji warunków i zakresu stosowania obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności;

5) w ustawie o KAS: wprowadzeniu obowiązku kontroli celno-skarbowej w zakresie stosowanych cen transferowych największych przedsiębiorstw, w cyklu trzyletnim.

II. Cel i potrzeba wprowadzenia ustawy

Projekt ten stanowi realizację jednego z kluczowych zobowiązań złożonych polskim rodzinom w trakcie kampanii wyborczej, jest wyrazem konsekwentnej troski o ich dobro oraz wsparciem w codziennych wyzwaniach. Rodzina, jako podstawowa komórka społeczna, korzysta w Rzeczypospolitej Polskiej ze szczególnej ochrony i opieki państwa, co wprost wynika z art. 18 Konstytucji. Wsparcie rodzin, w szczególności rodzin wychowujących dzieci, stanowi konstytucyjny obowiązek państwa, wynikający wprost zarówno z art. 18, jak i z art. 71. Obowiązek ten nabiera szczególnego znaczenia w warunkach kryzysu demograficznego, charakteryzującego się spadkiem liczby urodzeń oraz postępującym procesem starzenia się społeczeństwa. Zjawiska te w perspektywie długoterminowej rodzą poważne zagrożenia dla stabilności finansów publicznych, w tym w szczególności systemu zabezpieczenia społecznego, oraz dla zrównoważonego rozwoju gospodarczego państwa.

Podejmowanie działań ukierunkowanych na poprawę sytuacji rodzin, poprzez tworzenie warunków sprzyjających podejmowaniu i realizacji decyzji o posiadaniu dzieci, jest zatem nie tylko realizacją norm konstytucyjnych, lecz także strategicznym elementem polityki państwa. Wdrożenie skutecznych instrumentów wsparcia rodzin ma na celu zapewnienie ciągłości pokoleniowej, odbudowę potencjału demograficznego oraz wzmocnienie fundamentów społecznych Rzeczypospolitej Polskiej.

W obliczu rosnących wyzwań demograficznych oraz dynamicznego wzrostu kosztów życia, niezbędne jest tworzenie rozwiązań prawnych, które realnie wspierają polskie rodziny, w szczególności te wychowujące dzieci. Wzmacnianie kondycji finansowej rodzin poprzez odpowiednie dostosowanie przepisów podatkowych jest istotnym elementem polityki prorodzinnej państwa. Ulgowe i preferencyjne rozwiązania w systemie podatkowym stanowią

wyraz uznania dla roli rodziców w wychowaniu młodego pokolenia, a jednocześnie pozwalają na lepsze zabezpieczenie potrzeb dzieci i zapewnienie im właściwych warunków rozwoju.

Celem projektowanej ustawy jest zmniejszenie obciążeń fiskalnych, istotne obniżenie ciężaru podatku PIT dla rodziców wychowujących co najmniej dwoje dzieci, a tym samym zwiększenie dochodów rozporządzalnych obywateli, pobudzenie konsumpcji wewnętrznej oraz wzmocnienie bodźców do podejmowania aktywności zawodowej i gospodarczej.

Rozwiązanie to ma na celu:

- poprawę sytuacji materialnej rodzin,
- przeciwdziałanie kryzysowi demograficznemu,
- ograniczenie obciążenia podatkowego dla osób pracujących zawodowo i podejmujących wysiłek urodzenia i wychowania dzieci,
- realizację zasady sprawiedliwości społecznej poprzez premiowanie rodzinnych form życia i wspieranie wychowywania dzieci.

Jednocześnie, w związku ze zgłaszanymi postulatami w zakresie zwiększenia przejrzystości systemu podatkowego, a także wzmocnienia nadzoru społecznego i kontroli obywatelskiej nad działaniami dużych przedsiębiorstw i grup kapitałowych, w szczególności w celu zapobiegania nieuzasadnionym transferom dochodów z podmiotów polskich do powiązanych podmiotów zagranicznych, ustawa wprowadza zmiany do ustawy CIT rozszerzające zakres publikowanych informacji dotyczących największych polskich podatników o szczegółowe informacje dotyczące tych kategorii transakcji kontrolowanych, które powszechnie uznawane są za najczęściej wykorzystywane do tzw. przerzucania dochodów między jurysdykcjami.

Zmiana wprowadzana w Ordynacji podatkowej ma na celu wzmocnienie funkcji prewencyjnej oraz zwiększenie efektywności przepisów mających na celu przeciwdziałanie uchylaniu się od obowiązków podatkowych i uszczelnienie podatku CIT.

Celem proponowanych zmian jest również zapewnienie większej skuteczności działań mających na celu uszczelnienie systemu podatku od towarów i usług. Jest to niezmiennie istotne dla wpływów budżetowych, biorąc pod uwagę fakt, że wpływy z VAT stanowią największe źródło wpływów budżetowych. W tym celu na ministra właściwego do spraw finansów publicznych nałożony zostaje obowiązek cyklicznego, formalnego dokonywania oceny efektywności stosowanych dotychczas metod ograniczania luki podatkowej w tym systemie podatkowym. Wyniki tej oceny będą stanowiły podstawę do podejmowania aktywnych działań o charakterze prewencyjnym, w tym inicjowania niezbędnych zmian legislacyjnych.

Rozwiązanie to ma zagwarantować, że system przeciwdziałania nadużyciom podatkowym będzie stale dostosowywany do zmieniających się warunków gospodarczych oraz nowych form unikania opodatkowania, co w efekcie przyczyni się do zwiększenia stabilności dochodów budżetu państwa.

Celem zmian w ustawie o KAS jest wprowadzenie obowiązku i cykliczności procesu kontroli cen transferowych w największych przedsiębiorstwach co ma doprowadzić do wyższej ściągalności podatku od dochodów osób prawnych. Obecny system kontroli cen transferowych, mimo wprowadzonych w ostatnich latach zmian, pozostaje niedoskonały z uwagi na brak ustawowego obowiązku prowadzenia ich w sposób cykliczny w odniesieniu do największych przedsiębiorstw. W praktyce prowadzi to do nieregularności działań kontrolnych oraz ryzyka występowania długich przerw między kolejnymi weryfikacjami danego podmiotu.

III. Zakres projektowanej regulacji

Art. 1 projektu ustawy

Projekt ustawy w art. 1 wprowadza zmiany w ustawie o PIT polegające na:

- 1) podniesieniu progu podatkowego w skali podatkowej z kwoty 120 000 zł do kwoty 140 000 zł;
- 2) zwiększeniu kwoty zmniejszającej podatek dla rodziców co najmniej dwojga dzieci rozliczających się wg skali podatkowej do wartości 16 800 zł.

Ad. 1) Obowiązujący próg podatkowy 120 000 zł został wprowadzony w 2022 r. i od tego czasu nie był waloryzowany, mimo że Polska doświadczyła w tym okresie znacznego wzrostu wynagrodzeń oraz inflacji, która pomimo spadku nadal oddziałuje na sytuację finansową polskich rodzin. Oznacza to, że efektywne obciążenie dochodów Polaków podatkiem dochodowym rozliczanym według skali podatkowej wzrosło, mimo że formalnie stawki podatku pozostały na niezmiennym poziomie (12% i 32%). Realna wartość 120 000 zł z 2022 r. to obecnie tylko około 90 000 zł (wg kalkulatora inflacyjnego na stronie Ministerstwa Finansów). Faktyczne opodatkowanie osób rozliczających podatek PIT według skali wzrosło przez te lata nieproporcjonalnie wyżej od opodatkowania osób rozliczających się podatkiem liniowym lub ryczałtem ewidencjonowanym, których obciążenie PIT, co do zasady rośnie proporcjonalnie do wzrostu dochodu. Projektowana ustawa ma także zniwelować tę oczywistą niekonsekwencję, przyczyniając się do zwiększenia sprawiedliwości podatkowej pomiędzy podatnikami „w skali” i „na podatku liniowym”.

Od 2022 r. do połowy 2025 r. wzrost przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia wyniósł ponad 2 327 zł brutto (2022: ok. 6 346 zł; prognozowane w budżecie państwa przeciętne miesięczne wynagrodzenie wynosi 8 673 zł), co stanowi wzrost o 37%. Skumulowana inflacja za ten okres również kształtuje się na podobnym poziomie, co oznacza znaczny spadek siły nabywczej dochodów podatników. W konsekwencji zamrożenia wartości progu podatkowego coraz więcej podatników wchodzi w drugi próg podatkowy nie z powodu realnego wzrostu zamożności, lecz wskutek inflacji i nominalnego wzrostu płac. Utrzymywanie progu na poziomie 120 000 zł prowadzi de facto do zwiększenia obciążeń podatkowych wielu polskich rodzin.

Ad. 2) Odnosząc się do regulacji dotyczącej zwiększenia kwoty zmniejszającej podatek dla rodziców z co najmniej dwójką dzieci rozliczających się wg skali podatkowej do wartości 16 800 zł, należy zauważyć, że po uwzględnieniu kwoty zmniejszającej podatek w pierwszym progu podatkowym oznacza to, że dochody rodzica (lub opiekuna prawnego) dwójki dzieci efektywnie będą wolne od podatku PIT do kwoty 140 000 zł rocznie (dla rodziny z dwojgiem pracujących rodziców będzie to efektywnie 280 000 zł). Rozwiązanie to stanowi instrument ukierunkowany na realne wzmocnienie sytuacji finansowej rodzin wielodzietnych w Polsce. Propozycja ta uwzględnia szczególną rolę rodziny w systemie konstytucyjnym Rzeczypospolitej Polskiej oraz potrzebę zapewnienia dzieciom odpowiednich warunków rozwoju poprzez zmniejszenie obciążeń fiskalnych ich rodziców. Podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek w tej grupie podatników jest także odpowiedzią na rosnące koszty utrzymania, w tym wydatki związane z edukacją, opieką zdrowotną i codziennym funkcjonowaniem rodziny. W perspektywie długoterminowej działanie to ma sprzyjać podejmowaniu decyzji prokreacyjnych oraz ograniczaniu negatywnych skutków kryzysu demograficznego.

Zwolnienie przychodów z podatku dochodowego rodziców stosuje się pod warunkiem, że dzieci pozostają na ich utrzymaniu i nie osiągają samodzielnego dochodu powyżej kwoty określonej ustawowo (analogicznie jak w obecnych ulgach prorodzinnych). Z zakresu ulgi wyłączone są osoby podlegające daninie solidarnościowej, czyli osoby uzyskujące najwyższe dochody. Jednocześnie, zachowane jest prawo do równoległego stosowania pozostałej ulgi od podatku na dzieci.

Projektowana zmiana będzie mieć szereg pozytywnych skutków:

- może zachęcać do posiadania i wychowywania dzieci, co wpisuje się w politykę prorodziną państwa,

- dodatkowe środki w budżetach domowych rodzin z dziećmi, mogą prowadzić do zwiększenia konsumpcji oraz inwestycji w edukację, czy rozwój zainteresowań dzieci,
- poprawi się sytuacja finansowa rodziców osiągających dochody poniżej średniej krajowej.

Sytuacja demograficzna Polski w ostatnich latach jest określana jako bardzo zła i stale się pogarsza. Polska odnotowuje stały spadek liczby ludności – na koniec 2024 roku populacja naszego kraju wyniosła około 37,49 mln. Z komunikatu GUS dostępnego na stronie internetowej Urzędu wynika, że w przeciągu roku (tj. od połowy 2024 r. do połowy 2025 r.) ludność Polski zmniejszyła się o ok. 162.000 osób, co jest wielkością zbliżoną do liczby ludności miasta Bielsko-Biała.

Liczba ludności spadła do poziomu z końca lat 80. XX wieku i tendencja jest nadal zniżkowa. Mamy ujemny przyrost naturalny, co oznacza że liczba zgonów wyraźnie przewyższa liczbę urodzeń. W 2024 roku zarejestrowano około 252 tys. urodzeń (najmniej od zakończenia II wojny światowej) i ponad 400 tys. zgonów. W 2025 roku wskaźnik dzietności ma wynosić tylko 1,03, czyli daleko poniżej poziomu 2,1 wymaganego do prostej zastępowalności pokoleń. Powoduje to starzenie się społeczeństwa – rośnie odsetek osób starszych, zwłaszcza powyżej 80 lat. Prognozy na przyszłość są alarmujące, jeżeli bowiem obecne trendy się utrzymają, populacja Polski może spaść do 30 mln w 2060 roku, a nawet znacznie poniżej tej liczby w długookresowych prognozach.

Ubytek liczby ludności w Polsce powoduje pogorszenie potencjału produkcyjnego i gospodarczego kraju, grozi destabilizacją systemu ubezpieczeń społecznych. Spowoduje też nieuchronnie spadek znaczenia Polski na arenie międzynarodowej i obniżenie potencjału obronnego kraju. Niekorzystna sytuacja demograficzna może oddziaływać również negatywnie na funkcjonowanie systemu demokratycznego: malejąca liczba ludzi aktywnych zawodowo i angażujących się w życie obywatelskie, którzy są motorem zmian i źródłem innowacyjnych pomysłów, osłabia mechanizmy odnowy społecznej i politycznej. Depopulacja terenów wiejskich jest już wyraźnym i udokumentowanym zjawiskiem, podobnie jak i liczne zamykanie szkół.

Wdrożony od 1 kwietnia 2016 r. Program 500+ w Polsce przyczynił się do wzrostu liczby urodzeń dzieci przede wszystkim poprzez wzrost współczynnika dzietności o około 6% w porównaniu do stanu sprzed programu. Po jego wprowadzeniu odnotowano wzrost liczby urodzeń o około 33 tys. dzieci rocznie w pierwszych dwóch latach (2016-2017). Program wpłynął też na zmianę struktury urodzeń – wzrosła dzietność przede wszystkim w rodzinach o niższych dochodach, co potwierdza wniosek, że wsparcie finansowe faktycznie motywuje do

powiększania rodziny. Jednakże po kilku latach pary, które zdecydowały się na pierwsze dziecko stanęły przed wyzwaniami związanymi z tworzeniem rodziny dwu- lub wielodzietnej. Dlatego celem niniejszego projektu ustawy składanego przez Prezydenta RP jest przełamanie tych barier.

Projekt ustawy również odwołuje się do wsparcia finansowego jako metody promowania dużych rodzin i zwiększanie dzietności. Zgodnie z danymi Głównego Urzędu Statystycznego z Narodowego Spisu Powszechnego z 2021 roku około połowa rodzin z dziećmi w Polsce posiada tylko jedno dziecko. Proponowana zmiana jest nakierowana na wsparcie rodzin, tak aby ułatwić im podjęcie często trudnej decyzji o posiadaniu drugiego lub kolejnego dziecka. Rodziny takie zyskają większą elastyczność finansową i więcej środków na utrzymanie oraz wychowanie potomstwa. Niższy podatek oznacza realny wzrost dochodów rozporządzalnych rodzin, co przekłada się na poprawę warunków życia i zachęca do podejmowania decyzji prokreacyjnych.

Projekt ustawy zakłada, że z wyższej kwoty zmniejszającej podatek będzie mógł skorzystać każdy rodzic z co najmniej dwójką dzieci. Na takich samych zasadach jak rodzice traktowani są opiekunowie prawni dzieci. Każdy z rodziców będzie mógł skorzystać z podwyższonej kwoty wolnej od podatku do uzyskania pełnoletności przez dziecko, a jeżeli dziecko kontynuuje naukę – do 25. roku życia.

Podwyższenie kwoty zmniejszającej podatek poprawia sytuację finansową rodzin o różnych dochodach, ale szczególnie ważne jest wsparcie rodzin o niższych i średnich dochodach. Zapewnienie korzyści podatkowych rodzinom może być skutecznym narzędziem w poprawie dzietności poprzez zmniejszenie tzw. „podatku od rodzicielstwa” i poprawę ekonomicznych fundamentów dla powiększania rodziny.

Efektywne obniżenie wysokości pobieranego podatku dochodowego ułatwi rodzicom powrót do pracy, także matkom rozważającym czy po urodzeniu dziecka powrócić do pracy zawodowej.

Zdaniem projektodawcy proponowana zmiana pozwala rodzinom dwu- i wielodzietnym zatrzymać większą część dochodu, dzięki czemu zyskają one lepsze warunki do wychowania dzieci. Projektowana regulacja ma za zadanie nadać nowy impuls inicjatywom pro-demograficznym, nakierowanym na wzrost dzietności i odwrócenie negatywnych trendów w strukturze demograficznej społeczeństw.

Proponowane rozwiązanie, spełnia w pełni wymogi konstytucyjne w zakresie nakazu równego traktowania oraz w zakresie zakazu dyskryminacji, o których mowa w art. 32 Konstytucji. Równość wobec prawa nie oznacza bowiem identycznego traktowania wszystkich

obywateli, lecz zakazuje różnicowania sytuacji prawnej podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji faktycznej. Zróżnicowanie obciążeń podatkowych na korzyść rodzin wielodzietnych znajduje uzasadnienie w szczególnej ochronie i opiece państwa nad rodziną, wyrażonej w art. 18 oraz art. 71 ust. 1 Konstytucji, które nakładają na państwo obowiązek udzielania rodzinom, w szczególności wychowującym dzieci, pomocy w ich funkcjonowaniu. Tym samym projektowane rozwiązanie stanowi przejaw realizacji konstytucyjnych wartości i obowiązków państwa, a nie ich naruszenie.

W utrwalonym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreśla się, że zasada równości nie oznacza jednakowego traktowania wszystkich podmiotów prawa w sposób mechaniczny, lecz zakazuje nieuzasadnionego różnicowania sytuacji podmiotów znajdujących się w tożsamej sytuacji faktycznej (m.in. wyrok TK z 12 stycznia 1999 r., sygn. P. 2/98; wyrok TK z 29 kwietnia 2003 r., sygn. SK 24/02). Rodziny wychowujące dwoje lub więcej dzieci znajdują się w obiektywnie odmiennej sytuacji ekonomicznej i społecznej niż osoby lub rodziny bezdzietne bądź wychowujące jedno dziecko. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wskazywał, że realizacja obowiązków prorodzinnych może wiązać się z przyznaniem określonym grupom obywateli dodatkowych preferencji, jeśli mają one racjonalne i proporcjonalne uzasadnienie w ochronie wartości konstytucyjnych (por. wyrok TK z 23 kwietnia 2008 r., sygn. SK 16/07). W świetle powyższego proponowana regulacja stanowi przejaw realizacji konstytucyjnego obowiązku państwa w zakresie polityki prorodzinnej, a nie przejaw dyskryminacji czy naruszenia zasady równości wobec prawa.

Projektowane rozwiązanie spełnia również konstytucyjną zasadę proporcjonalności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Preferencja podatkowa została ukierunkowana na ściśle określoną grupę podatników – rodziny wychowujące co najmniej dwoje dzieci – której szczególna sytuacja materialna i znaczenie dla interesu publicznego (utrzymanie potencjału demograficznego) uzasadniają odmienne traktowanie w systemie podatkowym. Środek ten jest przydatny, ponieważ wprost zwiększa dochód rozporządzalny rodzin wielodzietnych, co wspiera ich bieżące utrzymanie i poprawia warunki wychowania dzieci. Jest również konieczny, gdyż dotychczasowe rozwiązania podatkowe w niewystarczającym stopniu kompensowały dodatkowe koszty ponoszone przez tę grupę podatników, a alternatywne środki – takie jak jednorazowe świadczenia – nie zapewniają trwałego efektu dochodowego. Wreszcie jest proporcjonalny sensu stricto, gdyż korzyść dla beneficjentów (wzmocnienie sytuacji ekonomicznej rodzin i realizacja polityki prorodzinnej państwa) pozostaje w odpowiedniej relacji do ewentualnych kosztów fiskalnych ponoszonych przez budżet państwa, które są akceptowalne w świetle wagi chronionego dobra konstytucyjnego, jakim jest rodzina. Trybunał

Konstytucyjny w swoim orzecznictwie (m.in. wyrok z 26 kwietnia 1999 r., sygn. K 33/98) podkreślał, że preferencje podatkowe ukierunkowane na realizację konstytucyjnie chronionych wartości, takich jak ochrona rodziny, mieszczą się w granicach dopuszczalnej ingerencji w zasadę równości i mogą być uznane za środki proporcjonalne, jeśli są racjonalnie powiązane z celem i nie wykraczają poza to, co niezbędne dla jego osiągnięcia.

Art. 2 projektu ustawy

Projekt ustawy rozszerza zakres obowiązku publikacji wybranych danych finansowych dotyczących największych podatników podatku dochodowego od osób prawnych w Polsce oraz wprowadza dodatkowy obowiązek publikacji przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych we współpracy z Szefem Krajowej Administracji Skarbowej szczegółowych danych statystycznych dotyczących dochodów sektora finansów publicznych z tytułu podatku dochodowego od osób prawnych za rok poprzedni. W szczególności ujawnieniu opinii publicznej będą podlegać wartości transferowanych z Polski dywidend, odsetek i wartości usług niematerialnych. Wprowadzenie obowiązku publikacji wskazanych informacji:

- zwiększy transparentność działań dużych przedsiębiorstw w zakresie rozliczeń podatkowych,
- umożliwi monitorowanie skali i charakteru transakcji z podmiotami powiązanymi, co sprzyja przeciwdziałaniu optymalizacjom agresywnym,
- zwiększy społeczną presję na uczciwe rozliczanie dochodów przez grupy kapitałowe,
- pozytywnie wpłynie na podniesienie jakości debaty publicznej i eksperckiej o unikaniu opodatkowania,
- służy wzmocnieniu zaufania obywateli do administracji podatkowej i sprawiedliwości podatkowej.

Projektowana zmiana nie wprowadza dodatkowych obowiązków administracyjnych bądź finansowych po stronie podatników.

Celem zmiany jest odwrócenie obserwowanej w ostatnich latach tendencji spadkowej w zakresie wpływów z podatku dochodowego od osób prawnych (CIT). Obniżone wpływy z CIT są jednym z kluczowych czynników zwiększających deficyt budżetowy. Według danych Ministerstwa Finansów z wykonania budżetu państwa za 2024 r., dochody z podatku CIT wyniosły 60,2 mld zł i były niższe o ok. 7,6 mld zł od dochodów za 2023 r. Oznacza to spadek o ok. 11% rok do roku. Tendencja ta utrzymuje się również w 2025 roku.

Mniejsza kwota CIT istotnie osłabia możliwości realizacji kluczowych zadań państwa i powoduje konieczność nowelizacji budżetu i zwiększenia deficytu budżetowego. Jedną z

przyczyn takiego stanu rzeczy jest ponowne zwiększenie się zakresu zjawiska optymalizacji podatkowej. W Polsce dzieje się tak mimo narastającej – w wymiarze globalnym - presji na uszczelnianie systemów podatkowych oraz wprowadzaniem nowych regulacji ograniczających agresywne lub nieetyczne strategie minimalizacji podatków. Do optymalizacji podatkowej bardzo często używane są w Polsce transakcje z podmiotami powiązanymi oraz praktyki rozpoznawania przez te firmy kosztów, które nie są poniesione w celu uzyskania przychodów, a dotyczą np. spółki matki lub innej spółki powiązanej, będącej rezydentem podatkowym innego kraju niż Polska.

Przyczyną takiego stanu rzeczy jest opóźnienie legislacyjne Polski, brak odpowiednio wczesnego reagowania na poziomie legislacyjnym, a przede wszystkim spadek presji organów skarbowych wobec negatywnych zjawisk w rozliczeniach CIT koncernów międzynarodowych.

Niniejszy projekt ustawy ma na celu to zmienić poprzez powyższą zmianę w ustawie o CIT oraz opisane poniżej zmiany w Ordynacji podatkowej i ustawie o KAS.

Art. 3 projektu ustawy

Podwyższenie stawki dodatkowej sankcji pieniężnej określonej w art. 58a § 1 Ordynacji podatkowej z 10% do 20% wysokości ustalonego zobowiązania podatkowego ma na celu:

- skuteczniejsze egzekwowanie obowiązków,
- zwiększenie dyscypliny podatkowej w obszarze cen transferowych, który nadal stanowi istotny obszar ryzyka unikania opodatkowania,
- wzmocnienie narzędzi administracji skarbowej w zakresie walki z agresywnym planowaniem podatkowym i transferem dochodów za granicę,
- skuteczniejsze egzekwowanie obowiązków dokumentacyjnych wobec podmiotów powiązanych.

Podniesienie stawki do 20% wpisuje się również w rekomendacje OECD, które zachęcają państwa członkowskie do zwiększania skuteczności sankcji za naruszenia dokumentacyjne, zwłaszcza tam, gdzie ryzyko transferu zysków jest istotne.

Projektowana zmiana:

- nie wpływa na uczciwych podatników rzetelnie realizujących obowiązki dokumentacyjne,
- dotyczy wyłącznie sytuacji, w których dochodzi do uchylania się od obowiązków lub wprowadzania organu w błąd,
- ma charakter prewencyjny – jej celem nie jest masowe nakładanie sankcji, lecz zapobieganie naruszeniom,

- przyczyni się do zwiększenia dobrowolnej zgodności podatników w zakresie cen transferowych oraz wzrostu wpływów budżetowych z tytułu decyzji określających zobowiązania podatkowe.

Art. 4 projektu ustawy

Pierwsza w projekcie ustawy zmiana dotycząca ustawy o VAT to propozycja dodania art. 4a, która ma na celu wprowadzenie dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązku publikowania szczegółowego raportu na temat wpływów z VAT oraz na temat działalności Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) związanej z zachowaniem tych wpływów. Proponuje się, żeby minister właściwy do spraw finansów publicznych, w porozumieniu z Szefem KAS, do 30 czerwca danego roku publikował raport za poprzedni rok, w którym to raporcie przedstawi co najmniej określone w proponowanym przepisie informacje.

Rozwiązanie to ma na celu z jednej strony zwiększenie transparentności działania KAS, z drugiej strony ma mobilizować ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz Szefa KAS do aktywnego przeciwdziałania niepożądanym zjawiskom w polskim systemie VAT. Polepszy to także jakość dyskusji publicznej i eksperckiej nad tym podatkiem oraz wykluczy na przyszłość manipulacje w informowaniu o tzw. „luce VAT” polegające na przerzucaniu zwrotów VAT pomiędzy latami budżetowymi.

W publikowanym raporcie minister będzie musiał pokazać, w jaki sposób administracja skarbową wykorzystuje mechanizmy uszczelniające system VAT, jak realizuje wyznaczone cele i zadania, co robi z danymi, które otrzymuje od podatników oraz jakie widzi rozwiązania i rekomendacje, zmierzające do zwalczania niepożądanych zjawisk w systemie VAT.

Kolejną propozycją zmiany w ustawie o VAT – dodawany do art. 108a ust. 9 - w dodawanym art. 4a jest zobowiązanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych obowiązku ciągłego dokonywania analizy ryzyka pojawiania się zjawisk związanych z oszustwami i wyłudzeniami VAT w kontekście potrzeby dostosowania warunków i zakresu stosowania obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności.

Jeśli z analizy tej wyjdzie, że konkretne towary lub usługi powinny być objęte obowiązkowym mechanizmem podzielonej płatności albo że istnieje potrzeba zmniejszenia limitu kwoty lub dodania nowych warunków, związanych z okolicznościami transakcji lub profilem sprzedawcy, minister właściwy do spraw finansów publicznych będzie miał obowiązek niezwłocznego podjęcia właściwej inicjatywy ustawodawczej, a więc będzie musiał

doprowadzić do jak najszybszego powstania projektu ustawy odpowiednio dostosowującego mechanizm podzielonej płatności do istniejących realiów gospodarczych.

Obowiązek ten jest odpowiedzią właśnie na wskazaną wyżej bierność ministra w podejmowaniu działań zmierzających do aktualizacji zasad stosowania mechanizmu podzielonej płatności, pomimo niedawnego złożenia wniosku o kolejną derogację na te przepisy. Podjęcie decyzji o wniesieniu inicjatywy ustawodawczej, na skutek przeprowadzonej analizy i rekomendacji ministra właściwego do spraw finansów publicznych będzie należał do Rady Ministrów. Przy czym rozszerzenie zakresu i warunków stosowania mechanizmu podzielonej płatności wymagać może każdorazowego uzyskania decyzji derogacyjnej Rady UE. To do ministra właściwego do spraw finansów publicznych będzie należało podjęcie odpowiedniej strategii rozmów z organami UE, tak żeby móc reagować jak najszybciej na sygnały o nieprawidłowościach. Podobne do powyższej propozycji rozwiązanie istnieje już w przepisach ustawy z dnia 9 marca 2017 r. o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi (Dz. U. z 2024 r. poz. 1218) - w art. 3 ust. 9 tej ustawy. Propozycja ta ma na celu zmobilizowanie ministra właściwego do spraw finansów publicznych oraz Szefa KAS do jak najszybszego reagowania na zmiany w rzeczywistości gospodarczej, co z kolei ma na celu uszczelnienie systemu VAT.

W ustawie o VAT od 1 listopada 2019 roku obowiązuje przepis nakazujący stosowanie mechanizmu podzielonej płatności, jeśli przedmiotem transakcji jest dostawa towaru lub świadczenie usługi wskazanej w załączniku nr 15 do ustawy. Zakres załącznika nr 15 nie był od lat modyfikowany, to znaczy obowiązkowy mechanizm podzielonej płatności nie został rozszerzony na kolejne branże. O ile w początkowych latach jego funkcjonowania miało to uzasadnienie, ponieważ mechanizm ten był nowością w polskim i europejskim systemie VAT, o tyle obecnie argumentacja ta stała się nieaktualna. Co więcej, mechanizm podzielonej płatności sprawdził się tak pod względem technologicznym, jak i pod względem swojej szczelności. Nie spełniły się pesymistyczne scenariusze dotyczące wpływu tego rozwiązania na kondycję gospodarki i przedsiębiorców.

Należy twierdzić, że mechanizm ten jest dobrym narzędziem do uszczelniania systemu VAT. Nie ma zatem żadnych przeszkód, żeby rozszerzać zakres stosowania tego mechanizmu na kolejne towary lub usługi. Wręcz przeciwnie, istnieje obecnie pilna potrzeba poszukiwania rozwiązań uszczelniających system VAT, na co wskazują informacje o pogarszających się wpływach z VAT. Dodać należy, że bierność w aktualizowaniu zasad stosowania tego mechanizmu jest szczególnie niepożądana z uwagi na to, że oszustwa podatkowe mogą być

dokonywane z wykorzystaniem różnych towarów lub usług. Jeśli dane kategorie towarów lub usług są objęte szczególnymi mechanizmami uszczelniającymi, oszuści przerzucają się na inne towary lub usługi. Bazując na analizach związanych z aktualnie uwidacznianymi oszustwami podatkowymi, proponuje się zatem rozszerzenie obowiązkowego mechanizmu podzielonej płatności na usługi związane z transportem cysternami oraz na dostawy olejów roślinnych, wymienionych w proponowanej zmianie do załącznika nr 15 ustawy o VAT.

Proponowane zmiany do ustawy o VAT narzucają nowe obowiązki na niektóre grupy przedsiębiorców, w zakresie w jakim zostaną oni objęci rozszerzeniem stosowania mechanizmu podzielonej płatności. W obecnym stanie prawnym w handlu towarami wskazanymi w projektowanej zmianie nie ma konieczności stosowania mechanizmu podzielonej płatności. Po zmianach taki obowiązek się pojawi. Obowiązki te są jednak proporcjonalne do zakładanego celu, którym jest uszczelnienie przepisów ustawy o VAT.

Przedsiębiorcy nie będą musieli ponosić dodatkowych istotnych nakładów finansowych na dostosowanie się do zmian, mechanizm podzielonej płatności funkcjonuje w Polsce od sześciu lat, odpowiednie rozwiązania są dostarczane przez systemy bankowe i są obecnie dostępne dla każdego podatnika (każdy podatnik może dokonywać płatności w ramach tzw. dobrowolnego mechanizmu podzielonej płatności).

Art. 5 projektu ustawy

Celem zmian w ustawie o KAS jest wprowadzenie obowiązku cyklicznego procesu kontroli cen transferowych w największych przedsiębiorstwach, co ma doprowadzić do wyższej ściągalności podatku od dochodów osób prawnych.

Obecnie brak jest regularności organów skarbowych w kontroli zagadnienia cen transferowych. Regularność tego typu działań jest cechą charakteryzującą jurysdykcje innych państw Unii Europejskiej o efektywniejszych systemach podatkowych. Wprowadzenie cyklu trzyletniego dla kontroli największych przedsiębiorstw wykluczy ryzyko nieujawnionego nieuprawnionego transferu zysku z Polski.

W 2024 r. zaobserwowany został istotny spadek skutecznej liczby kontroli w porównaniu z latami poprzednimi – łączna liczba kontroli w roku 2024 to tylko 40% kontroli z roku 2020. Obserwowany wzrost skuteczności pojedynczych kontroli w ujawnianiu naruszeń dowodzi, że naruszenia mają miejsce w dużej skali oraz że zwiększenie liczby kontroli zwiększy dyscyplinę, co odbuduje dochody budżetu z tytułu CIT do poziomów z lat poprzednich.

IV. Przepisy przejściowe i wejście w życie

Art. 6 projektu ustawy wskazuje, że przepisy dotyczące podniesienia progu podatkowego w skali podatkowej dla podatku dochodowego od osób fizycznych oraz zwiększenia kwoty zmniejszającej podatek dla rodziców z co najmniej dwójką dzieci, rozliczających się według skali podatkowej do wartości 16 800 zł będą miały zastosowanie do przychodów uzyskanych od dnia 1 stycznia 2026 r.

Zgodnie z **art. 7 projektu ustawy** do spraw dotyczących dodatkowego zobowiązania podatkowego, o których mowa w art. 58b Ordynacji podatkowej wszczętych i niezakończonych przed dniem wejścia w życie art. 3 projektu ustawy, będą miały zastosowanie przepisy w brzmieniu dotychczasowym.

Zgodnie z **art. 8 projektu ustawy** obowiązek w zakresie stosowania mechanizmu podzielonej płatności będzie miał zastosowanie do dostaw towarów, w przypadku których obowiązek podatkowy powstaje po dniu wejścia w życie art. 4 pkt 3 projektu ustawy.

Planowany termin wejścia w życie projektowanej regulacji to 1 stycznia 2026 r., z wyjątkiem art. 3 oraz art. 4 pkt 3 (tj. przepisów dotyczących regulacji bezpośrednio dotyczących przedsiębiorców), które wchodzi w życie pierwszego dnia miesiąca następującego po upływie 6 miesięcy od dnia ogłoszenia (**art. 9 projektu ustawy**).

V. Skutki finansowe, społeczne, gospodarcze

Koszt budżetowy przesunięcia progu szacowany jest na 4-5 miliardów zł rocznie. Według niezależnych wyliczeń uznanego Centrum Analiz Ekonomicznych (Komentarz Przedwyborczy CenEA 14/04/2025) to koszt 3,2 miliarda zł.

Szacuje się, że proponowana w projekcie ustawy nowa preferencja dla rodziców wychowujących dwoje i więcej dzieci skutkować będzie spadkiem wpływów budżetowych szacowanym na ok. 13 – 14 mld zł i dotyczyć będzie potencjalnie ponad 2 milionów rodzin i ponad 3 milionów podatników z dwójką lub większą liczbą dzieci.

Według niezależnych wyliczeń uznanego Centrum Analiz Ekonomicznych (Komentarz Przedwyborczy CenEA 14/04/2025) koszt propozycji programowej dotyczącej ulgi na dzieci wyniósł 15,9 miliarda złotych. Projektowane w ustawie zmiany różnią się na tym etapie wartością preferencji i zakresem podmiotowym, co racjonalizuje jej koszt dla finansów publicznych. W tym kontekście należy ponownie podkreślić, że proponowana korzyść dla osób i rodzin podejmujących wysiłek wychowania co najmniej dwójki dzieci ma znacznie głębsze uzasadnienie w obecnym kryzysie demograficznym Polski niż wielokrotnie droższa dla

finansów publicznych alternatywna propozycja bezwarunkowego podwyższenia kwoty wolnej od podatku dla wszystkich podatników do 60 tys. zł, która według szacunków Ministerstwa Finansów stanowiłaby uszczerbek dla budżetu na poziomie 56 miliardów zł, czyli trzykrotnie większy niż projektowana zmiana.

Źródłem finansowania proponowanych rozwiązań są zmiany wprowadzane w ustawie CIT, Ordynacji podatkowej i ustawie o KAS, które wpływają bezpośrednio na dochody budżetu państwa, ich wprowadzenie może przynieść dodatkowe dochody w efekcie zwiększenia transparentności działań dużych przedsiębiorstw w zakresie rozliczeń podatkowych oraz społeczną presję na uczciwe rozliczanie dochodów przez grupy kapitałowe. Zwiększenie dochodów z powyższych tytułów szacuje się na co najmniej 10 mld zł rocznie, co odpowiada szczelności systemu podatku CIT w latach przeszłych oraz uwzględniając wzrost gospodarczy i inflację. Zwiększenie dochodów z tytułu poszerzania mechanizmu podzielonej płatności oraz aktywizacja Ministra odpowiedzialnego za finanse publiczne w zarządzaniu zakresem stosowania tego instrumentu szacuje się na minimum 10 mld zł rocznie.

Projektodawca przewiduje, że pozostałe skutki zostaną zrekompensowane poprzez:

- zwiększenie wpływów pośrednich z tytułu wzrostu konsumpcji rodzin objętych wprowadzaną preferencją (VAT),
- w średnim okresie: wzrost liczby urodzeń, a w konsekwencji długofalowe wzmocnienie bazy podatkowej.

Projektowana regulacja, jak już wskazywano przy omówieniu poszczególnych propozycji zmian, będzie miała pozytywne skutki społeczne i gospodarcze: poprawi sytuację materialną osób i rodzin wychowujących co najmniej dwójkę dzieci, ograniczy obciążenia podatkowe dla osób pracujących zawodowo i podejmujących wysiłek urodzenia i wychowania dzieci, wzmocni bodźce do podejmowania aktywności zawodowej i gospodarczej, zwiększy dochód rozporządzalny obywateli, pobudzi konsumpcję oraz może zachęcać do posiadania i wychowywania dzieci, co wpisuje się w politykę prorodzinną państwa i przeciwdziała kryzysowi demograficznemu.

Jednocześnie, realizuje postulaty w zakresie zwiększenia przejrzystości systemu podatkowego i wzmocnienia nadzoru społecznego i kontroli obywatelskiej nad działaniami dużych przedsiębiorstw i grup kapitałowych, w szczególności w celu zapobiegania nieuzasadnionym transferom dochodów z podmiotów polskich do powiązanych podmiotów zagranicznych.

Projektowane rozwiązania, w opinii projektodawcy, nie są sprzeczne z przepisami prawa Unii Europejskiej.

Projekt ustawy nie podlegał konsultacjom publicznym i opiniowaniu.

Projekt ustawy nie wymaga przedstawienia właściwym organom i instytucjom Unii Europejskiej, w tym Europejskiemu Bankowi Centralnemu, w celu uzyskania opinii, dokonania powiadomienia, konsultacji lub uzgodnienia.

Projekt dotyczy praw i obowiązków przedsiębiorców wobec organów administracji publicznej. W celu proporcjonalnego nałożenia obowiązków wynikających z projektowanej ustawy zaproponowano 6 miesięczny okres *vacatio legis*, co zagwarantuje czas niezbędny dla przedsiębiorców na dostosowanie się do wprowadzanych przepisów. W tym zakresie wprowadzono także odpowiednie regulacje przejściowe.

Nie ma możliwości podjęcia alternatywnych w stosunku do projektowanej ustawy środków umożliwiających osiągnięcie zamierzonego celu.

Projektowane przepisy są zgodne z zasadami proporcjonalności, uzasadnionego i niedyskryminującego charakteru. Przepisy projektu ustawy są uzasadnione nadrzędnymi względami interesu ogólnego i tym samym nie wykraczają poza to, co niezbędne.

Projekt ustawy nie wywiera wpływu na obszar danych osobowych. W związku z tym nie przeprowadzono oceny skutków ochrony danych osobowych, o której mowa w art. 35 ust. 1 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych) (Dz. Urz. UE L 119 z 04.05.2016, str. 1, z późn. zm.).

Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

Projekt nie zawiera przepisów regulacyjnych lub przepisów określających 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 (Dz. U. z 2023 r. poz. 334).