



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
RM-10-26-16

**Druk nr 322**  
Warszawa, 10 marca 2016 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

*Szanowny Panie Marszałku*

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy

**- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.**

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do prezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

*Z poważaniem*

(-) Beata Szydło

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2012 r. poz. 361, z późn. zm.<sup>1)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 22 ust. 1 otrzymuje brzmienie:

„1. Kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 23, z uwzględnieniem art. 24e.”;

2) po art. 24d dodaje się art. 24e w brzmieniu:

„Art. 24e. 1. Podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą nie zaliczają do kosztów uzyskania przychodów kosztu w tej części, w jakiej kwota płatności dotycząca transakcji określonej w art. 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.<sup>2)</sup>) nie nastąpiła za pośrednictwem rachunku płatniczego.

2. W przypadku zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kosztu w tej części, w jakiej kwota płatności dotycząca transakcji określonej w art. 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej nie nastąpiła za pośrednictwem rachunku płatniczego, podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą:

- 1) zmniejszają koszty uzyskania przychodów albo
- 2) zwiększają przychody – w przypadku braku możliwości zmniejszenia kosztów uzyskania przychodów.

3. Zmniejszenia albo zwiększenia, o którym mowa w ust. 2, dokonuje się w miesiącu, w którym została dokonana płatność bez pośrednictwa rachunku płatniczego.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2012 r. poz. 362, 596, 769, 1278, 1342, 1448, 1529 i 1540, z 2013 r. poz. 888, 1027, 1036, 1287, 1304, 1387 i 1717, z 2014 r. poz. 223, 312, 567, 598, 773, 915, 1052, 1215, 1328, 1563, 1644, 1662 i 1863, z 2015 r. poz. 73, 211, 251, 478, 693, 699, 860, 933, 978, 1197, 1217, 1259, 1296, 1321, 1322, 1333, 1569, 1595, 1607, 1688, 1767, 1784, 1844, 1893, 1925, 1932, 1992 i 2299 oraz z 2016 r. poz. 188 i 195.

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 699, 875, 978, 1197, 1268, 1272, 1618, 1649, 1688, 1712, 1844 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 65 i ... .

4. Przepisy ust. 1–3 stosuje się odpowiednio w przypadku:

- 1) nabycia lub wytworzenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych;
- 2) dokonania płatności:
  - a) po likwidacji pozarolniczej działalności gospodarczej,
  - b) po zmianie formy opodatkowania na zryczałtowaną formę opodatkowania określoną w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym albo w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym– z tym że zmniejszenie kosztów uzyskania przychodów lub zwiększenie przychodów następuje za rok podatkowy, w którym nastąpiła likwidacja tej działalności albo za rok podatkowy poprzedzający rok podatkowy, w którym nastąpiła zmiana formy opodatkowania.”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2014 r. poz. 851, z późn. zm.<sup>3)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 15 w ust. 1 zdanie pierwsze otrzymuje brzmienie:

„Kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 16 ust. 1, z uwzględnieniem art. 15d.”;
- 2) po art. 15c dodaje się art. 15d w brzmieniu:

„Art. 15d. 1. Podatnicy nie zaliczają do kosztów uzyskania przychodów kosztu w tej części, w jakiej kwota płatności dotycząca transakcji określonej w art. 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.<sup>4)</sup>) nie nastąpiła za pośrednictwem rachunku płatniczego.

2. W przypadku zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów kosztu w tej części, w jakiej kwota płatności dotycząca transakcji określonej w art. 22 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej nie nastąpiła za pośrednictwem rachunku płatniczego, podatnicy:

  - 1) zmniejszają koszty uzyskania przychodów albo

---

<sup>3)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2014 r. poz. 915, 1138, 1146, 1215, 1328, 1457, 1563 i 1662, z 2015 r. poz. 73, 211, 933, 978, 1166, 1197, 1259, 1296, 1348, 1595, 1688, 1767, 1844 i 1932 oraz z 2016 r. poz. 68.

<sup>4)</sup> Patrz odnośnik nr 2.

2) zwiększają przychody – w przypadku braku możliwości zmniejszenia kosztów uzyskania przychodów.

3. Zmniejszenia albo zwiększenia, o którym mowa w ust. 2, dokonuje się w miesiącu, w którym została dokonana płatność bez pośrednictwa rachunku płatniczego.

4. Przepisy ust. 1–3 stosuje się odpowiednio w przypadku:

- 1) nabycia lub wytworzenia środków trwałych albo nabycia wartości niematerialnych i prawnych;
- 2) dokonania płatności po zmianie formy opodatkowania na zryczałtowaną formę opodatkowania określoną w ustawie z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym, z tym że zmniejszenie kosztów uzyskania przychodów lub zwiększenie przychodów następuje za rok podatkowy poprzedzający rok podatkowy, w którym nastąpiła zmiana formy opodatkowania.”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2015 r. poz. 584, z późn. zm.<sup>5)</sup>) w art. 22:

1) w ust. 1:

a) wprowadzenie do wyliczenia otrzymuje brzmienie:

„Dokonywanie lub przyjmowanie płatności związanych z wykonywaną działalnością gospodarczą następuje za pośrednictwem rachunku płatniczego przedsiębiorcy, w każdym przypadku gdy:”.

b) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności, przekracza równowartość 15 000 zł, przy czym transakcje w walutach obcych przelicza się na złote według kursu średniego walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski z ostatniego dnia roboczego poprzedzającego dzień dokonania transakcji.”;

2) uchyla się ust. 2.

**Art. 4.** 1. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1 i art. 2, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, mają zastosowanie do płatności dokonywanych w roku podatkowym rozpoczynającym się po dniu 31 grudnia 2016 r.

---

<sup>5)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2015 r. poz. 699, 875, 978, 1197, 1268, 1272, 1618, 1649, 1688, 1712, 1844 i 1893 oraz z 2016 r. poz. 65.

2. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do płatności dotyczących transakcji zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, jeżeli wartość transakcji nie przekraczała limitu, o którym mowa w art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym.

3. Przepisu ust. 1 nie stosuje się do płatności dotyczących kosztów zaliczonych do kosztów uzyskania przychodów przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

**Art. 5.** Do transakcji zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, stosuje się art. 22 ustawy zmienianej w art. 3 w brzmieniu dotychczasowym.

**Art. 6.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

## UZASADNIENIE

### **I. Wprowadzenie**

Projektowana regulacja zmierza do powiązania obowiązku dokonywania przez przedsiębiorców płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego – wynikającego z art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – z faktem, iż działanie niezgodne z tym przepisem może wywoływać negatywne skutki nie tylko dla pewności obrotu gospodarczego, ale również dla realizacji szerokiego spektrum obowiązków podatkowych, w tym niewykazywania przez przedsiębiorców rzeczywiście osiągniętych dochodów z prowadzonej działalności dla celów ich opodatkowania.

Można przy tym zauważyć, iż w praktyce obrotu gospodarczego, m.in. ze względu na bezpieczeństwo stron umowy (transakcji), przedsiębiorcy nie dokonują płatności gotówkowych zbliżonych wartością do limitu 15 tys. euro, określonego obecnie we wskazanym przepisie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Tym samym np. faktury gotówkowe opiewające na kilkadziesiąt tysięcy złotych mogą być w praktyce dokumentem dotyczącym transakcji, która nie miała miejsca. Biorąc ponadto pod uwagę fakt, iż art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – poprzez *de facto* brak określenia w systemie prawa następstw dla przedsiębiorcy, związanych z niezachowaniem się do jego dyspozycji – nie stanowi samodzielnie elementu kształtowania pożądanego przez ustawodawcę zachowania przedsiębiorców, zasadne jest przyjęcie rozwiązania odnoszącego się do niezachowania warunków rozliczania się przedsiębiorców, określonego w art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Postulowanym rozwiązaniem, wiążącym wymagania określone w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ze sferą rozliczeń podatkowych, jest zastosowanie mechanizmu wyłączenia (korygowania) z kosztów podatkowych, w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych, płatności dokonywanych z naruszeniem dyspozycji art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Równocześnie proponuje się dokonanie zmiany w zakresie ustalenia limitu płatności, wskazanego w przepisie art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej – z 15 tys. euro na 15 tys. zł. Obniżenie obecnie obowiązującego limitu będzie miało pozytywny wpływ na zwiększenie transparentności dokonywanych transakcji, wzrost uczciwej konkurencji między przedsiębiorcami, zmniejszanie szarej strefy i w

konsekwencji przyczyni się to do zwiększenia dochodów budżetu państwa. Zmniejszenie tego limitu wraz z określeniem skutków w podatkach dochodowych dla działania niezgodnego z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej powinno sprawić, że znacząco większa część transakcji pomiędzy podmiotami gospodarczymi będzie rejestrowana na rachunkach płatniczych, co powinno pozytywnie wpłynąć nie tylko na ograniczanie szarej strefy w gospodarce, ale również pełne realizowanie obowiązków podatkowych przedsiębiorców.

Należy zauważyć przy tym, iż proponowane działanie wpisuje się w tendencję widoczną w działaniach innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Polega ona bowiem bądź na wprowadzaniu ograniczeń podobnych do istniejącego na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. wskazywaniu obowiązku rozliczania transakcji dokonywanych między podmiotami profesjonalnymi (przedsiębiorcami) w formie bezgotówkowej, bądź systematycznym obniżaniu progu dokonywanych transakcji gotówkowych. Obecnie adekwatne regulacje istnieją w 16 państwach członkowskich Unii Europejskiej, przy czym maksymalne progi kwotowe dla dokonywania płatności gotówkowych wynoszą m.in.: we Francji – 3000 euro, w Portugalii – 1000 euro, na Węgrzech – 5000 euro, w Hiszpanii – 2500 euro, w Bułgarii – 5000 euro, a w Grecji – 1500 euro. Działanie to jest związane zarówno ze zwalczaniem zjawiska unikania opodatkowania (tzw. *tax avoidance*) oraz ukrywania przychodów pochodzących z działalności gospodarczej (tzw. *tax evasion*), jak i przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

## **II. Zmiana przepisów**

Proponuje się wprowadzenie do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych zmian, które mają na celu ograniczenie zjawiska dokonywania płatności z pominięciem rachunku płatniczego. Jednocześnie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej obniżony zostałby limit dokonywania płatności w ramach transakcji pomiędzy przedsiębiorcami poprzez rachunek bankowy, jeżeli wartość transakcji przekracza 15 tys. zł (bez względu na liczbę płatności w ramach tej transakcji). Dodatkowo w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej rozszerzony zostanie zakres regulacji, tak aby dostosować przepisy do ustawy o usługach płatniczych, która przewiduje możliwość dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku płatniczego w instytucji płatniczej bądź instytucji

pieniądza. Wprowadzony zostanie również zapis związany z zasadami przeliczania transakcji walutowych – proponuje się wprowadzenie zasady zbliżonej do tej obowiązującej obecnie w ustawie – Prawo dewizowe.

Stosowanie projektowanych przepisów podatkowych uzależnione będzie od spełnienia dyspozycji art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, tj. rozliczenia z pominięciem rachunku płatniczego transakcji, której jednorazowa wartość przekracza 15 tys. zł. Wyłączenie płatności wynikających z takiej transakcji z kosztów podatkowych przewidziane w ustawach o podatkach dochodowych stosowane byłoby do kwoty płatności (bez względu na jej wysokość) – jeżeli wartość transakcji wynosić będzie powyżej 15 tys. zł, a płatność w całości lub w części zostanie dokonana z pominięciem rachunku płatniczego.

Proponowane regulacje stosowane byłyby zarówno do kwot zaliczonych do kosztów uzyskania przychodów, jak i do tych, które na podstawie przepisów ustaw podatkowych będą dopiero zaliczone do kosztów podatkowych. Zgodnie z obowiązującymi w podatku dochodowym zasadami, koszty uzyskania przychodów bezpośrednio związane z przychodami, podlegają podatkowemu rozliczeniu w momencie osiągnięcia przychodu, z którym te koszty są związane. Natomiast koszty inne niż bezpośrednio związane z przychodami, tzw. koszty pośrednie, podlegają zaliczeniu do kosztów uzyskania przychodów w dacie ich poniesienia, a więc w dniu, na który ujęto koszt w księgach rachunkowych na podstawie odpowiedniego dowodu księgowego. Projektowane przepisy uwzględniałyby te zasady.

Stosowne zmniejszenie dokonywane byłoby w miesiącu dokonania płatności z pominięciem rachunku płatniczego. W przypadku gdy w danym miesiącu podatnik poniósłby koszty w niższej wysokości niż kwota zmniejszenia, wówczas byłby zobowiązany do zwiększenia przychodów o różnicę.

Zakładane przepisy przewidują również regulacje związane ze zmniejszeniem kosztów (zwiększeniem przychodów) w przypadku zmiany formy opodatkowania przez podatnika zobowiązanego do stosownej korekty – dokonywana byłaby za rok podatkowy poprzedzający rok podatkowy, w którym nastąpiła zmiana formy opodatkowania.



### **III. Przepisy przejściowe**

Zgodnie z przepisem przejściowym zasadą byłoby, iż nowe regulacje miałyby zastosowanie do płatności dokonywanych w roku podatkowym rozpoczynającym się po dniu 31 grudnia 2016 r. Jednocześnie rozwiązanie to nie miałoby zastosowania do płatności wynikających z transakcji zawartych przed dniem 1 stycznia 2017 r., jeżeli wartość transakcji nie przekraczałaby dotychczasowego (15 tys. euro) limitu. Dodatkowo nowych zasad związanych z korektą nie stosowałoby się do płatności dotyczących kosztów zaliczonych do kosztów uzyskania przychodów przed dniem wejście w życie niniejszej ustawy.

W odniesieniu do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej określono, iż postanowienia art. 22 tej ustawy w brzmieniu dotychczasowym będzie się stosować do transakcji zawartych przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy.

### **IV. Wejście w życie**

Proponuje się żeby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2017 r.

Zawarte w projekcie regulacje nie stanowią 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. Nr 239, poz. 2039 oraz z 2004 r. Nr 65 poz. 597), dlatego też projekt nie podlega procedurze notyfikacji.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.) oraz § 4 i § 52 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 oraz z 2015 r. poz. 1063), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej Rządowego Centrum Legislacji na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny (RPL).

Nie zgłoszono zainteresowania pracami nad tym projektem w trybie przewidzianym w ustawie o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa.

Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

Omówienie wyników konsultacji publicznych i opiniowania zawiera raport z konsultacji, o którym mowa w § 51 uchwały – Regulamin pracy Rady Ministrów, zamieszczony w RPL.

<p><b>Nazwa projektu</b> Ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej</p> <p><b>Ministerstwo wiodące i ministerstwa współpracujące</b> Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Rozwoju</p> <p><b>Osoba odpowiedzialna za projekt w randze Ministra, Sekretarza Stanu lub Podsekretarza Stanu</b> Konrad Raczkowski, Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Finansów</p> <p><b>Kontakt do opiekuna merytorycznego projektu</b> Ewa Adamiak – Dyrektor Departamentu Podatków Dochodowych, tel. 22 694-33-26 Ewa.Admiak2@mofnet.gov.pl</p>	<p><b>Data sporządzenia</b> 03.03.2016 r.</p> <p><b>Źródło:</b> inicjatywa własna Ministra Finansów</p> <p><b>Nr w wykazie prac</b> UD32</p>
---	--

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Zgodnie z art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, płatności pomiędzy przedsiębiorcami powyżej 15 tys. euro muszą być dokonywane za pośrednictwem rachunku bankowego, przy czym obowiązek ten nie jest w żaden sposób sankcjonowany. Naruszenie tej dyspozycji nie wywołuje także skutków w podatku dochodowym – w szczególności naruszenie postanowień ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie wpływa na podatkowe rozliczenie kosztu, którego ta płatność dotyczy.

W rzeczywistym obrocie gospodarczym, m.in. ze względu na bezpieczeństwo stron umowy (transakcji), przedsiębiorcy w praktyce nie dokonują płatności gotówkowych zbliżonych wartością do limitu 15 tys. euro. Można natomiast ocenić, iż rozliczenie gotówkowe płatności opiewającej na znaczne kwoty, np. kilkanaście tysięcy złotych, może świadczyć o transakcji, która nie miała *de facto* miejsca lub służy zaniżeniu przychodów wykazywanych dla celów podatkowych.

Należy zauważyć, iż na gruncie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, do 2004 r. stosowany był próg płatności dokonywanych z wykorzystaniem rachunku bankowego w wysokości 3000 euro. Podwyższenie tej wartości do 15 000 euro mogło ułatwić działanie przedsiębiorcom funkcjonującym w tzw. szarej strefie, a więc rozliczającym się praktycznie wyłącznie w gotówce. Potencjalnie także znacznie większa liczba operacji gospodarczych może znajdować się poza kontrolą organów skarbowych. Zmiana tej regulacji oraz upowszechnienie obrotu bezgotówkowego pozwoliłoby na zwiększenie przejrzystości obrotu w działalności gospodarczej, a w konsekwencji na zwiększenie opodatkowania dochodów.

### 2. Rekomendowane rozwiązanie, w tym planowane narzędzia interwencji, i oczekiwany efekt

Wprowadzenie regulacji w podatkach dochodowych polegających na braku prawa do zaliczenia do kosztów uzyskania przychodów, a także konieczności zmniejszenia takich kosztów o kwotę płatności w przypadku, gdy podatnik dokonałby płatności z pominięciem rachunku płatniczego.

Jednocześnie zasadne jest obniżenie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej limitu wartości transakcji pomiędzy przedsiębiorcami obowiązkowo dokonywanych poprzez rachunek płatniczy, z obecnych 15 tys. euro na 15 tys. zł.

Proponowane regulacje powinny pozytywnie wpłynąć na zwiększenie transparentności dokonywanych transakcji i wzrost uczciwej konkurencji między przedsiębiorcami. Obniżenie omawianego limitu powinno w konsekwencji przyczynić się do zwiększenia dochodów budżetu państwa poprzez zmniejszanie szarej strefy oraz ograniczenie fikcyjnych transakcji.

W zakresie proponowanego ustalenia progu kwotowego na kwotę 15 tys. zł zasadne jest odniesienie się do wartości zbliżonej do równowartości (w złotych) kwoty 3000 euro, która stosowana była już w ustawodawstwie do 2004 r. – na gruncie ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej. Podobna wartość, jak wskazano poniżej w pkt 3, stosowana jest w innych państwach UE, m.in. w Belgii i Grecji.

### 3. Jak problem został rozwiązany w innych krajach, w szczególności krajach członkowskich OECD/UE?

W państwach Unii Europejskiej rozwiązania dotyczące limitów transakcji bezgotówkowych nie mają jednolitego charakteru. Obecnie regulacje obniżające maksymalne progi kwotowe dla dokonywania płatności gotówkowych stosuje 16 krajów UE, np.:

- 1) Belgia – limit wynosi 3000 euro, sankcją za jego przekroczenie jest grzywna od 250 do 225 000 euro; ponadto obowiązuje zakaz rozliczeń gotówkowych przy nabyciu nieruchomości;
- 2) Dania – nie ma limitu; jednakże w przypadku nabycia usług od przedsiębiorcy w kwocie przekraczającej 10 000 koron (ok. 1340 euro) płatnych gotówką, nabywca będzie odpowiadał solidarnie ze sprzedawcą, jeżeli ten nie uści podatku dochodowego i VAT od tej transakcji;
- 3) Irlandia – nie ma limitu; jeżeli jednak przedsiębiorca przyjmuje zapłaty w gotówce przekraczające 15 tys. euro, jest on zobowiązany zgłosić ten fakt do administracji podatkowej;
- 4) Portugalia – limit 1000 euro;
- 5) Grecja – limit 3000 euro.

#### 4. Podmioty, na które oddziałuje projekt

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Podatnicy podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku dochodowego od osób prawnych będący przedsiębiorcami	1,7 mln podatników podatku dochodowego od osób fizycznych i 0,4 mln podatników podatku dochodowego od osób prawnych	Dane na podstawie zeznań podatkowych za 2014 r.	Negatywne - w przypadku działania z naruszeniem przepisów prawa

#### 5. Informacje na temat zakresu, czasu trwania i podsumowanie wyników konsultacji

W odniesieniu do projektu nie były prowadzone konsultacje poprzedzające jego przygotowanie tzw. pre-konsultacje publiczne.

Zgodnie z art. 5 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.), oraz § 52 ust. 1 uchwały nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin pracy Rady Ministrów (M.P. poz. 979 oraz z 2015 r. poz. 1063), projekt ustawy został udostępniony w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

W ramach konsultacji publicznych projekt ustawy skierowano do następujących podmiotów:

1. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej;
2. Business Centre Club;
3. Konfederacja „Lewiatan”;
4. Związek Rzemiosła Polskiego;
5. Krajowa Izba Gospodarcza;
6. Krajowa Izba Radców Prawnych;
7. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów;
8. Krajowa Rada Doradców Podatkowych;
9. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Zarząd Główny;
10. Naczelna Rada Adwokacka;
11. Polska Izba Biur Rachunkowych;
12. Komisja Nadzoru Finansowego;
13. Narodowy Bank Polski;
14. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów;
15. Związek Banków Polskich;
16. Krajowy Związek Banków Spółdzielczych;
17. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa;
18. Polska Organizacja Handlu i Dystrybucji;
19. Związek Przedsiębiorców i Pracodawców.

Projekt ustawy został skierowany do konsultacji publicznych drogą mailową w dniu 26 stycznia 2016 r. z terminem zgłoszenia uwag do dnia 5 lutego 2016 r.

Wynik przeprowadzonych konsultacji publicznych został omówiony w raporcie sporządzonym zgodnie z § 51 Regulaminu pracy Rady Ministrów i udostępniony w BIP na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji, w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych

	Skutki w okresie 10 lat od wejścia w życie zmian [mln zł]											
	0	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	Łącznie (0–10)
<b>Dochody ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Wydatki ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Saldo ogółem</b>												
budżet państwa												
JST												
pozostałe jednostki (oddzielnie)												
<b>Źródła finansowania</b>												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>Proponowane regulacje nie spowodują zwiększenia wydatków sektora finansów publicznych, mogą natomiast pozytywnie oddziaływać na stronę dochodową. Ze względu na fakt, iż forma dokonywania rozliczeń (gotówkowa lub bezgotówkowa) nie jest w żaden sposób wykazywana przez podatników dla potrzeb podatkowych brak jest możliwości bliższego oszacowania skali tego oddziaływania. Uniemożliwia to zatem przedstawienie szacunków dotyczących skali zmniejszenia się szarej strefy i transakcji fikcyjnych, natomiast przyjmuje się, iż powszechność płatności elektronicznych wpływa na ograniczanie rozmiaru szarej strefy w gospodarce i ograniczanie transakcji fikcyjnych, zaliczanych do kosztów uzyskania przychodów, a w rezultacie dokonuje się zniżenia podstawy podlegającej opodatkowaniu podatkiem dochodowym.</p> <p>Ponadto w sytuacji, gdy podatnicy będą dokonywali płatności z pominięciem rachunku płatniczego, wówczas wartość rozliczeń przekazanych z pominięciem tego rachunku wpłynie na koszty uzyskania przychodów, tj. koszty te będą niższe, a zatem dojdzie do podwyższenia wysokości zobowiązania podatkowego.</p>											

## 7. Wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, w tym funkcjonowanie przedsiębiorców oraz na rodzinę, obywateli i gospodarstwa domowe

		Skutki						
Czas w latach od wejścia w życie zmian		0	1	2	3	4	10	Łącznie (0–10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z ... r.)	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa							
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe							
Niemierzalne								

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	<p>W zakresie, w jakim podatnicy będą dokonywali płatności zgodnie z art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wartość tych rozliczeń nie będzie wpływała na funkcjonowanie przedsiębiorców. Jeżeli regulacja ta nie zostanie zachowana, wartość rozliczeń przekazanych z pominięciem rachunku płatniczego wpłynie na koszty uzyskania przychodów, tj. koszty te będą niższe, a zatem dojdzie do podwyższenia wysokości zobowiązania podatkowego.</p> <p>Obniżenie progu płatności dokonywanych za pośrednictwem tego rachunku zwiększy liczbę tych płatności dokonywanych przez przedsiębiorców, natomiast koszty dostosowania się do tego wymagania należy uznać za pomijalne w skali gospodarki oraz w skali pojedynczych podmiotów ze względu na upowszechnienie usług finansowych, dostosowanych do potrzeb przedsiębiorców. Na podstawie analizy aktualnej oferty rynkowej skierowanej do przedsiębiorców można stwierdzić, iż wysokość opłat i prowizji za prowadzenie rachunków nie powinna stanowić bariery w prowadzeniu takich rozliczeń, pomimo proponowanego obniżenia progu płatności.</p>
--	--

### 8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu

<input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy	
Wprowadzane są obciążenia poza bezwzględnie wymaganymi przez UE (szczegóły w odwróconej tabeli zgodności).	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input type="checkbox"/> nie dotyczy
<input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zmniejszenie liczby procedur <input type="checkbox"/> skrócenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> zwiększenie liczby dokumentów <input type="checkbox"/> zwiększenie liczby procedur <input type="checkbox"/> wydłużenie czasu na załatwienie sprawy <input type="checkbox"/> inne:
Wprowadzane obciążenia są przystosowane do ich elektronizacji.	<input type="checkbox"/> tak <input type="checkbox"/> nie <input checked="" type="checkbox"/> nie dotyczy

Komentarz:

### 9. Wpływ na rynek pracy

Brak wpływu

### 10. Wpływ na pozostałe obszary

<input type="checkbox"/> środowisko naturalne <input type="checkbox"/> sytuacja i rozwój regionalny <input type="checkbox"/> inne:	<input type="checkbox"/> demografia <input type="checkbox"/> mienie państwowe	<input type="checkbox"/> informatyzacja <input type="checkbox"/> zdrowie
--	--	---

Omówienie wpływu

Brak wpływu

### 11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego

Wejście w życie regulacji ustawowych z dniem 1 stycznia 2017 r.

### 12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?

Ocena działania proponowanych przepisów będzie możliwa w wyniku kontroli podatkowej (skarbowej) u podatników za lata podatkowe, w których objęci będą obowiązkiem dokonywania płatności poprzez rachunek płatniczy przy zmniejszonym limicie wysokości płatności – miernikiem będzie liczba podatników, którzy dokonywali płatności z pominięciem rachunku płatniczego i z tego tytułu dokonali „korekty” kosztów uzyskania przychodów.

### 13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.)

## **Raport z konsultacji publicznych i opiniowania**

### **projektu ustawy o zmianie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.**

W dniach 26.01-5.02 2016 r. projekt ustawy o zmianie o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej był przedmiotem konsultacji publicznych. Projekt ustawy zamieszczony został w Biuletynie Informacji Publicznej Ministerstwa Finansów oraz Rządowego Centrum Legislacji, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz. U. Nr 169, poz. 1414, z późn. zm.).

I. W ramach konsultacji publicznych projekt ustawy skierowano do następujących podmiotów:

1. Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej
2. Business Centre Club
3. Konfederacja „Lewiatan”
4. Związek Rzemiosła Polskiego
5. Krajowa Izba Gospodarcza
6. Krajowa Izba Radców Prawnych
7. Krajowa Izba Biegłych Rewidentów
8. Krajowa Rada Doradców Podatkowych
9. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce – Zarząd Główny
10. Naczelna Rada Adwokacka
11. Polska Izba Biur Rachunkowych
12. Komisja nadzoru Finansowego
13. Narodowy Bank Polski
14. Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów

15. Związek Banków Polskich
16. Krajowy Związek banków Spółdzielczych
17. Krajowa Spółdzielcza Kasa Oszczędnościowo-Kredytowa
18. Polska Organizacja Handlu I Dystrybucji
19. Związek przedsiębiorców i Pracodawców

Do projektu ustawy uwagi zgłosili Związek Banków Polskich, Business Centre Club, Związek Przedsiębiorców i Pracodawców, Stowarzyszenie Księgowych w Polsce.

Business Centre Club i Związek Przedsiębiorców i Pracodawców ocenili krytycznie przedmiotowy projekt ustawy, ze względu na negatywny jej wpływ na przedsiębiorców i gospodarkę, a także nałożenie dodatkowych obciążeń administracyjnych. Stowarzyszenie Księgowych w Polsce pozytywnie oceniło omawiany projekt z uwagi na zwiększenie transparentności dokonywania transakcji oraz pozytywny wpływ na dyscyplinę podatkową przedsiębiorców. Związek Banków Polskich zgłosił uwagi dotyczące doprecyzowania niektórych przepisów projektu.

Ponadto do projektu ustawy uwagi zgłosili Currency One S.A w zakresie rozszerzenia art. 22 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej o płatności dokonywane za pośrednictwem rachunku płatniczego. Negatywną ocenę projektu wyraził Pan Karol Gawroński, a Krzysztof Dorywalski, adwokat – Małecki Pluta Dorywalski Wspólnicy Sp.k wyraził wątpliwości związane ze stosowaniem proponowanych regulacji w sytuacji rozliczania się firm przez potrącenie/kompensatę.

Dodatkowo uwagi po terminie (24 lutego 2016 r.) zgłosił Związek Rzemiosła Polskiego – zaproponowane w projekcie rozwiązania zostały krytycznie ocenione.



### Zestawienie uwag

zgłoszonych w trakcie konsultacji społecznych do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Lp.	Jednostka redakcyjna	Podmiot zgłaszający	Uwagi	Stanowisko MF
1.	Art. 1 pkt 2 (art. 24e ust. 1 i 2 ustawy PIT) i art. 2 pkt 2 (art. 15d ust. 1 i 2 ustawy CIT) w zw. z art. 3 (art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy SDG)	Związek Banków Polskich	Doprecyzowanie treści proponowanych przepisów z uwagi na to, iż rozliczenia pomiędzy przedsiębiorcami mogą być dokonywane w innych formach, np. drodze potrącenia/kompensaty	<b>Uwaga niezasadna</b> Przepisy art. 22 ustawy SDG odnoszą się do płatności gotówkowych/bezgotówkowych, a nie do regulowania zobowiązań (które to pojęcie ma szerszy zakres). W przypadku płatności może ona być dokonana w formie gotówkowej lub bezgotówkowej. Jeżeli zatem ma miejsce uregulowanie lub wygaśnięcie zobowiązania z innych powodów niż dokonanie płatności, wówczas omawianych przepisów nie stosuje się.
2.	Art. 1 pkt 2 (art. 24e ust. 1 i 2 ustawy PIT) i art. 2 pkt 2 (art. 15d ust. 1 i 2 ustawy CIT) w zw. z art. 3 (art. 22 ust. 1 pkt 2 ustawy SDG)	Związek Banków Polskich	Doprecyzowanie przepisów – wątpliwości związane z terminem „jednorazowa wartość transakcji, bez względu na liczbę wynikających z niej płatności” w odniesieniu do usług ciągłych, czy usług zakupionych na podstawie umowy o odpowiednio dłuższym okresie obowiązywania	<b>Uwaga niezasadna</b> Już obecnie przepisy ustawy SDG posługują się pojęciem kwestionowanym przez ZBP. Regulacje te wyraźnie odnoszą się do transakcji – bez względu na liczbę płatności w ramach tej transakcji. A zatem interpretacja tych norm prawnych powinna taka jak obecnie.
	Art. 1 pkt 2 (art. 24e ust. 1 i 2 ustawy PIT) i art. 2	Związek Banków Polskich	Wyłączenie stosowania przepisów w odniesieniu do płatności	<b>Uwaga niezasadna</b> Regulacje art. 22 ustawy SDG wyraźnie wskazują, iż mają one

	pkt 2 (art. 15d ust. 1 i 2 <i>ustawy CIT</i> ) w zw. z art. 3 (art. 22 ust. 1 pkt 2 <i>ustawy SDG</i> )		dokonywanych na rzecz organów publicznych	zastosowanie do płatności dokonywanych pomiędzy przedsiębiorcami.
	Art. 4 ust. 2	Związek Banków Polskich	Doprecyzowanie przepisu przejściowego w związku z posługiwaniem się nieostrym pojęciem „zawarta transakcja” – obecne brzmienie może prowadzić do niedopuszczalnego działania prawa wstecz – nowe przepisy będą mogły być stosowane do umów/porozumień zawartych przed 1 stycznia 2017 r. – propozycja ZBP stosowania projektowanych regulacji do umów/porozumień zawartych po dniu 31 grudnia 2016 r.	<b>Uwaga niezasadna</b> Należy zauważyć, że nowe regulacje będą mogły być stosowane do tych transakcji „zawartych” przed dniem 1 stycznia 2017 r., w ramach których płatności już pod rządami dotychczasowych przepisów dokonywane były z naruszeniem prawa, a które to płatności będą miały miejsce po dniu wejścia w życie nowych przepisów.
2.	Uwaga ogólna	Business Centre Club	Negatywna ocena – ograniczenie swobody działalności gospodarczej	<b>Uwaga niezasadna</b> Już w obecnym stanie prawnym, przedsiębiorcy są zobowiązani do dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku bankowego. Nowelizacja przepisów nie zmienia tej zasady – dokonuje jedynie obniżenia limitu wartości transakcji, co wpisuje się w trend zmian zachodzących w tym zakresie w innych krajach UE. Dodatkowo wprowadzana jest do ustaw o

				podatku dochodowym sankcja za nieprzestrzeganie obowiązku zawartego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.
3.	Uwaga ogólna	Związek Przedsiębiorców i Pracodawców	Negatywna ocena – znaczne ograniczenie prowadzenia działalności	<p><b>Uwaga niezasadna</b></p> <p>Już w obecnym stanie prawnym, przedsiębiorcy są zobowiązani do dokonywania płatności za pośrednictwem rachunku bankowego. Nowelizacja przepisów nie zmienia tej zasady – dokonuje jedynie obniżenia limitu wartości transakcji, co wpisuje się w trend zmian zachodzących w tym zakresie w innych krajach UE. Dodatkowo wprowadzane są do ustawy o podatku dochodowym regulacje określające skutki nieprzestrzegania obowiązku zawartego w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej odnoszące się do braku możliwości uznania płatności dokonanych z naruszeniem przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej za koszty uzyskania przychodów.</p>
	Uwaga ogólna	Stowarzyszenie Księgowych w Polsce	Pozytywna ocena projektu z uwagi na zwiększenie transparentności dokonywanych transakcji oraz pozytywny wpływ na dyscyplinę podatkową przedsiębiorców	
	Art. 1 pkt 2 (art. 24e ust. 1 i 2 <i>ustawy PIT</i> ) i art. 2 pkt 2 (art. 15d ust. 1 i 2 <i>ustawy CIT</i> ) w zw. z art. 3 (art. 22 ust. 1 pkt 2 <i>ustawy SDG</i> )	Stowarzyszenie Księgowych w Polsce	Rozszerzenie projektowanych przepisów na płatności dokonywane przez przedsiębiorców na rzecz osób fizycznych z tytułu omów zleceń, o dzieło lub innych umów o podobnym charakterze	<p><b>Uwaga niezasadna</b></p> <p>Przepisy <i>ustawy SDG</i>, z uwagi na jej zakres, dotyczą transakcji pomiędzy przedsiębiorcami. Obecnie nie ma więc możliwości objęcia przepisami innych podmiotów niż przedsiębiorcy.</p>

Art. 22 ust. 5d <i>ustawy PIT</i> i art. 15 ust. 4e <i>ustawy CIT</i> (przepisy niezmienniane w projekcie ustawy)	Stowarzyszenie Księgowych w Polsce	Doprecyzowanie przepisów dotyczących daty (momentu) poniesienia kosztu uzyskania przychodów	<b>Uwaga niezasadna</b> Zgłoszona propozycja wykracza poza zakres projektu ustawy.
Art. 3	Currency One S.A.	Rozszerzenie zakresu art. 22 <i>ustawy SDG</i> o rachunki płatnicze	<b>Uwaga zasadna</b> Projekt zostanie rozszerzony o stosowny zapis.
Art. 1 pkt 2 (art. 24e ust. 1 i 2 <i>ustawy PIT</i> ) i art. 2 pkt 2 (art. 15d ust. 1 i 2 <i>ustawy CIT</i> ) w zw. z art. 3 (art. 22 ust. 1 pkt 2 <i>ustawy SDG</i> )	Adwokat Krzysztof Dorywalski – Małcecki, Pluta, Dorywalski i Wspólnicy Sp.k.	Wątpliwości związane ze stosowaniem nowych przepisów w przypadku potrącenia (kompensaty)	<b>Uwaga niezasadna</b> Przepisy art. 22 <i>ustawy SDG</i> odnoszą się do płatności gotówkowych/bezgotówkowych, a nie do regulowania zobowiązań (które to pojęcie ma szerszy zakres). W przypadku płatności może ona być dokonana w formie gotówkowej lub bezgotówkowej. Jeżeli zatem ma miejsce uregulowanie lub wygaśnięcie zobowiązania z innych powodów niż dokonanie płatności, wówczas omawianych przepisów nie stosuje się.
Uwaga ogólna	Karol Gawroński	Negatywna ocena zaproponowanych rozwiązań z uwagi na premiowanie przedsiębiorców, którzy nie płacą	<b>Uwaga niezasadna</b> Zgłoszona uwaga wykracza poza zakres i cel proponowanych regulacji. Jak wynika bowiem z uzasadnienia, nowelizacja ma m.in. na celu „(...) wzrost uczciwej konkurencji między przedsiębiorcami, zmniejszanie szarej strefy i w konsekwencji przyczyni się to do zwiększenia dochodów budżetu państwa.”.
Uwaga ogólna	Związek Rzemiosła Polskiego	Negatywna ocena zaproponowanych rozwiązań	<b>Uwaga zgłoszona po terminie (24 lutego 2016 r.)</b>

II. Z uwagi na zakres projektu ustawy nie był konsultowany i opiniowany z organami i instytucjami Unii Europejskiej, w tym Europejskim Bankiem Centralnym.

III. W trybie art. 5 ustawy o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa żaden z podmiotów nie zgłosił zainteresowania pracami nad projektem ustawy.

IV. Z uwagi na zakres, projekt ustawy nie był uzgadniany z Komisją Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego.



Warszawa, dnia 4 marca 2016 r.

Minister  
Spraw Zagranicznych

DPUE - 920 - 125 - 16 / BMG  
DPUE.920.135.2016 / 6

dot.: RM-10-26-16 z dnia 4 marca 2016 r.

Pani  
Jolanta Rusiniak  
Sekretarz Rady Ministrów

**Opinia**

**o zgodności z prawem Unii Europejskiej projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, wyrażona przez ministra właściwego do spraw członkostwa Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej**

*Szanowna Pani Minister,*

w związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, pozwalam sobie wyrazić poniższą opinię.

**Projekt ustawy nie jest sprzeczny z prawem UE.**

Z poważaniem  
z up. Ministra Spraw Zagranicznych  
Podsekretarz Stanu  
*Aleksander Stępkowski*

**Do wiadomości:**  
Pan Paweł Szafamacha  
Minister Finansów

