



**SENAT
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X KADENCJA**

Warszawa, dnia 12 kwietnia 2022 r.

Druk nr 694

**Pan
Tomasz GRODZKI
MARSZAŁEK SENATU
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy panią senator Magdalenę Kochan.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Paweł Arndt	(-) Beniamin Godyla	(-) Ewa Matecka
(-) Halina Bieda	(-) Agnieszka Gorgoń-Komor	(-) Gabriela Morawska-Stanecka
(-) Ryszard Bober	(-) Janusz Gromek	(-) Janusz Pęcherz
(-) Marek Borowski	(-) Jolanta Hibner	(-) Aleksander Pociąg
(-) Bogdan Borusewicz	(-) Michał Kamiński	(-) Jadwiga Rotnicka
(-) Marcin Bosacki	(-) Kazimierz Kleina	(-) Sławomir Rybicki
(-) Krzysztof Brejza	(-) Bogdan Klich	(-) Adam Szejnfeld
(-) Jacek Bury	(-) Andrzej Kobiak	(-) Ryszard Świlski
(-) Alicja Chybicka	(-) Magdalena Kochan	(-) Jerzy Wcisła
(-) Robert Dowhan	(-) Wojciech Konieczny	(-) Barbara Zdrojewska
(-) Artur Dunin	(-) Krzysztof Kwiatkowski	(-) Bogdan Zdrojewski
(-) Jerzy Fedorowicz	(-) Stanisław Lamczyk	(-) Wojciech Ziemiak
(-) Zygmunt Frankiewicz	(-) Jan Filip Libicki	
(-) Stanisław Gawłowski	(-) Beata Małecka-Libera	

U S T A W A

z dnia

o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

Art. 1. W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, 1163, 1243, 1551, 1574, 1834, 1981, 2071, 2105, 2133, 2232, 2269, 2270, 2328, 2376, 2427, 2430 i 2490 oraz z 2022 r. poz. 1, 24 i 64) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 6:

a) po ust. 4b dodaje się ust. 4c–4e:

„4c. Od dochodów jednego rodzica, a w przypadku braku porozumienia między rodzicami – od dochodów rodzica, u którego dziecko ma miejsce zamieszkania w rozumieniu Kodeksu cywilnego, lub opiekuna prawnego, podlegającego obowiązkowi podatkowemu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, będącego panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem albo osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów, lub osobą pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej mąż/żona został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności, jeżeli ten rodzic lub opiekun w roku podatkowym samotnie wychowuje dzieci:

- 1) małoletnie,
 - 2) bez względu na ich wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
 - 3) do ukończenia 25 roku życia uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, przepisach o szkolnictwie wyższym i nauce lub w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie, jeżeli w roku podatkowym nie uzyskały dochodów podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b lub przychodów, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 148 oraz pkt 152 lit. a i b, w łącznej wysokości przekraczającej kwotę 3 089 zł, z wyjątkiem renty rodzinnej
- podatek może być określony, z zastrzeżeniem ust. 8, na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym, w podwójnej wysokości podatku obliczonego

od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci, z uwzględnieniem art. 7, z tym że do sumy tych dochodów nie wlicza się dochodów (przychodów) opodatkowanych w sposób zryczałtowany na zasadach określonych w tej ustawie.

4d. Zasada i sposób opodatkowania, o których mowa w ust. 4c, mają zastosowanie również do osób, o których mowa w art. 3 ust. 2a, samotnie wychowujących w roku podatkowym dzieci, jeżeli łącznie spełniają następujące warunki:

- 1) mają miejsce zamieszkania dla celów podatkowych w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej;
- 2) osiągnęły podlegające opodatkowaniu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przychody w wysokości stanowiącej co najmniej 75% całkowitego przychodu osiągniętego w danym roku podatkowym;
- 3) udokumentowały certyfikatem rezydencji miejsce zamieszkania dla celów podatkowych.

4e. Do podatników, o których mowa w ust. 4d, przepis ust. 8 stosuje się odpowiednio.”,

- b) ust. 8 otrzymuje brzmienie:

„8. Sposób opodatkowania, o którym mowa w ust. 2 i 4c, nie ma zastosowania, w przypadku gdy chociażby jeden z małżonków, osoba samotnie wychowująca dzieci lub jej dziecko:

- 1) stosują przepisy:
 - a) art. 30c lub
 - b) ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym, z wyjątkiem art. 6 ust. 1a tej ustawy
– w zakresie osiągniętych w roku podatkowym przychodów, poniesionych kosztów uzyskania przychodów, zobowiązania lub uprawnienia do zwiększania lub pomniejszenia podstawy opodatkowania albo przychodów, zobowiązania lub uprawnienia do dokonywania innych doliczeń lub odliczeń;
- 2) podlegają opodatkowaniu na zasadach wynikających z ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym lub ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych.”,

- c) w ust. 11 wyrazy „ust. 3a” zastępuje się wyrazami „ust. 3a i 4d”,
 - d) w ust. 12 wyrazy „Przepis ust. 3a” zastępuje się wyrazami „Przepisy ust. 3a i 4d”,
 - e) w ust. 13 wyrazy „ust. 3a” zastępuje się wyrazami „ust. 3a i 4d”;
- 2) w art. 6a w ust. 2 po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:
„2a) nie stosuje się przepisów art. 6 ust. 4c”;
- 3) w art. 21 w ust. 1 w pkt 153 w części wspólnej wyrazy „dzieci, o których mowa w art. 27ea ust. 1 pkt 2” zastępuje się wyrazami „dzieci, o których mowa w art. 6 ust. 4c”;
- 4) w art. 26 w ust. 7e wyrazy „dzieci, o których mowa w art. 27ea ust. 1” zastępuje się wyrazami „dzieci, o których mowa w art. 6 ust. 4c”;
- 5) uchyla się art. 27ea;
- 6) w art. 27f:
- a) w ust. 2 w pkt 1 w lit. b wyrazy „za wyjątkiem podatnika samotnie wychowującego małoletnie dziecko wymienionego w art. 27ea” zastępuje się wyrazami „z wyjątkiem podatnika samotnie wychowującego małoletnie dziecko wymienionego w art. 6 ust. 4c”,
 - b) w ust. 6 wyrazy „podatników utrzymujących pełnoletnie dzieci, o których mowa w art. 27ea ust. 1 pkt 2 lit. b i c” zastępuje się wyrazami „podatników utrzymujących pełnoletnie dzieci, o których mowa w art. 6 ust. 4c pkt 2 i 3”;
- 7) w art. 32:
- a) w ust. 1a:
 - we wprowadzeniu do wyliczenia po wyrazach „łącznie z małżonkiem” dodaje się wyrazy „bądź na zasadach określonych w art. 6 ust. 4c”,
 - w pkt 1 wyrazy „małżonek nie uzyskuje żadnych dochodów” zastępuje się wyrazami „odpowiednio małżonek lub dziecko nie uzyskują żadnych dochodów, z wyjątkiem renty rodzinnej”,
 - w pkt 2 wyrazy „małżonek nie uzyskuje żadnych dochodów” zastępuje się wyrazami „odpowiednio małżonek lub dziecko nie uzyskują żadnych dochodów, z wyjątkiem renty rodzinnej”,
 - b) w ust. 1c wyrazy „art. 6 ust. 2” zastępuje się wyrazami „art. 6”;
- 8) w art. 34:
- a) w ust. 7 w pkt 2 wyrazy „art. 6 ust. 2” zastępuje się wyrazami „art. 6 ust. 2 lub 4c”,
 - b) w ust. 9 w pkt 3 po wyrazach „dochodami małżonka” dodaje się wyrazy „bądź nie korzysta z możliwości opodatkowania, o którym mowa w art. 6 ust. 4c”;

9) w art. 45 w ust. 7a wyrazy „art. 6 ust. 3a” zastępuje się wyrazami „art. 6 ust. 3a, 4d”.

Art. 2. 1. Przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, stosuje się do dochodów (przychodów) osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci uzyskanych od dnia 1 stycznia 2022 r., z zastrzeżeniem ust. 2.

2. Osoba samotnie wychowująca dziecko albo dzieci może zastosować do dochodów (przychodów) uzyskanych w 2022 r. przepisy ustawy zmienianej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2022 r.

Art. 3. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.

UZASADNIENIE

1. Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, określany dalej jako „projektowana ustawa”, zmierza do przywrócenia prawa podatnika będącego osobą samotnie wychowującą dziecko albo dzieci do wspólnego opodatkowania się z tym dzieckiem albo z tymi dziećmi. Uprawnienie to obowiązywało od dnia 1 stycznia 1993 r. i zostało (z zastrzeżeniem odnoszącym się do złożenia zeznania podatkowego za rok 2021) zniesione z dniem 1 stycznia 2022 r. na skutek wejścia w życie ustawy z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105, 2349, 2427 i 2469), określanej dalej jako „ustawa realizująca program *Polski Ład*”. W jego miejsce ustawa realizująca program *Polski Ład* wprowadziła uprawnienie osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci do odliczenia od podatku kwoty w stałej wysokości 1 500 zł.

2. Zgodnie z obowiązującymi do dnia 31 grudnia 2021 r. przepisami art. 6 ust. 4–4b ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.) od dochodów rodzica lub opiekuna prawnego, podlegającego obowiązkowi podatkowemu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, będącego panną, kawalerem, wdową, wdowcem, rozwódką, rozwodnikiem albo osobą, w stosunku do której orzeczono separację w rozumieniu odrębnych przepisów, lub osobą pozostającą w związku małżeńskim, jeżeli jej małżonek został pozbawiony praw rodzicielskich lub odbywa karę pozbawienia wolności, jeżeli ten rodzic lub opiekun w roku podatkowym samotnie wychowuje dzieci:

- 1) małoletnie,
- 2) bez względu na ich wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
- 3) do ukończenia 25 roku życia uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, przepisach o szkolnictwie wyższym i nauce lub w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie, jeżeli w roku podatkowym nie uzyskały dochodów podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b lub uzyskały przychody, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 148, w łącznej wysokości

przekraczającej kwotę stanowiącą iloraz kwoty zmniejszającej podatek określonej w art. 27 ust. 1b pkt 1 oraz stawki podatku, określonej w pierwszym przedziale skali, o której mowa w art. 27 ust. 1, z wyjątkiem renty rodzinnej

- podatek mógł być określony na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym, w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci, z uwzględnieniem art. 7, z tym że do sumy tych dochodów nie wliczano dochodów (przychodów) opodatkowanych w sposób zryczałtowany.

3. W wyniku przyjęcia grupy poprawek zgłoszonych podczas rozpatrywania projektu ustawy realizującej program *Polski Ład* przez sejmową Komisję Finansów Publicznych przesądzono o likwidacji prawa podatnika będącego osobą samotnie wychowującą dziecko albo dzieci do wspólnego opodatkowania się z tym dzieckiem albo z tymi dziećmi na rzecz ustanowienia uprawnienia tej osoby do odliczenia od podatku kwoty w wysokości 1 500 zł. Przedstawiając *ratio legis* zgłoszonych poprawek podniesiono, co następuje: „Wprowadzenie kwoty wolnej od podatku w wysokości 30 000 zł zwielokrotni zysk samotnych rodziców w stosunku do korzyści uzyskiwanych przez rodziców będących małżonkami, co może być powszechnie postrzegane jako nieuzasadnione. Ponadto stan ten może generować daleko idące skutki społeczne w postaci wzrostu liczby rozwodów uwarunkowanych względami ekonomicznymi”¹. Abstrahując od tego, że zaprezentowany pogląd co do „skutków społecznych” nie został poparty żadnymi argumentami (w tym danymi, które przynajmniej uprawdopodobniałyby jego prawdziwość), wnioskodawca poprawek nie uwzględnił w swej argumentacji dyspozycji wyrażonej w art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji, wedle której **rodziny** znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają **prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych**. Powołane unormowanie wyraża prawo podmiotowe podlegające ochronie w trybie skargi konstytucyjnej², przy czym pomoc dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, ma mieć charakter „szczególny”, a więc wykraczający poza zwykłą pomoc dla osób utrzymujących dzieci albo pomoc świadczoną

¹ Wypowiedź poseł D. Chorościńskiej na posiedzeniu Komisji Finansów Publicznych 23 września 2021 r. (https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=129F6BF6BE6DA7484C1258753003F6377&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T).

² L. Garlicki, M. Derlatka [w:] M. Derlatka, K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, A. Łukaszczyk, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzciniński, M. Wiącek, K. Wojtyczek, L. Garlicki, M. Zubik: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II*, Warszawa 2016, art. 71, Lex.

innym osobom³. Przyjmując zatem – tak w świetle treści zgłoszonej poprawki, jak i jej uzasadnienia – założenie, że zastąpienie uprawnienia podatnika będącego osobą samotnie wychowującą dziecko albo dzieci do wspólnego opodatkowania się z tym dzieckiem albo z tymi dziećmi uprawnieniem do odliczenia od podatku kwoty w stałej wysokości 1 500 zł miało skutkować – co do zasady – likwidacją *sui generis* preferencji tej grupy podatników, prowadząc do uszczuplenia ich sytuacji dochodowej, można uznać, że przedmiotowy zabieg legislacyjny naraża się na zarzut niezgodności z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji. Projektowana ustawa zmierza zatem nie tylko do spełnienia uzasadnionych oczekiwań wyrażanych przez osoby samotnie wychowujące dzieci, które czują się pokrzywdzone przez rozwiązania podatkowe wprowadzone przez ustawę realizującą program *Polski Ład*, lecz także do uwzględnienia w polskim ustawodawstwie podatkowym konstytucyjnego prawa rodzin niepełnych do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych. Zauważenia wymaga, że na etapie senackiego postępowania legislacyjnego w sprawie ustawy realizującej program *Polski Ład* Rzecznik Praw Obywatelskich zaprezentował stanowisko, że „powinno się rozważyć pozostawienie dotychczasowych rozwiązań, w ramach których samotny rodzic mógł rozliczyć się wspólnie z dzieckiem”⁴. Z kolei Biuro Legislacyjne Kancelarii Senatu wyraziło pogląd, że „[i]stnieją podstawy do uznania, że art. 1 pkt 2 lit. c w związku z pkt 49 opiniowanej ustawy jest niezgodny z art. 71 ust. 1 zdanie drugie Konstytucji przez to, że pozbawia podatnika będącego osobą samotnie wychowującą dziecko albo dzieci prawa do wspólnego opodatkowania się z tym dzieckiem albo z tymi dziećmi na rzecz ustanowienia uprawnienia tej osoby do odliczenia od podatku kwoty w stałej wysokości 1 500 zł”⁵.

4. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego, opartym na wynikającej z zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji) zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, nie jest dopuszczalne – co do zasady – dokonywanie zmian obciążeń daninowych w ciągu roku podatkowego w zakresie dotyczącym podatków płaconych w cyklu rocznym, a zmiany ustawowe odnośnie do podatku dochodowego od osób fizycznych powinny być ogłaszane co najmniej na miesiąc przed

³ Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 listopada 2005 r. (P 3/05).

⁴ Pismo z dnia 13 października 2021 r. (V.511.579.2021.EG/KB), str. 10.

⁵ *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 506)* z dnia 13 października 2021 r., str. 12.

końcem poprzedniego roku podatkowego, tj. do dnia 30 listopada⁶. Mając to na uwadze, proponuje się, aby projektowana ustawa:

- 1) weszła w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. (art. 3);
- 2) miała zastosowanie do dochodów (przychodów) osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci uzyskanych w 2022 r. (art. 2 ust. 1), chyba że osoba ta w zeznaniu podatkowym składanym za rok 2022 zdecyduje się na odliczenie od podatku kwoty w wysokości 1 500 zł z tego tytułu (art. 2 ust. 2).

5. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe projektowanej ustawy zostaną przedstawione w ocenie skutków regulacji.

6. Projektowana ustawa zostanie poddana konsultacjom, a przedstawione w ich ramach opinie i uwagi zostaną zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki tych konsultacji zostaną przedstawione w ocenie skutków regulacji.

7. Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

⁶ Zob. np. wyroki Trybunału Konstytucyjnego: z dnia 25 listopada 1997 r. (K 26/97), z dnia 27 lutego 2002 r. (K 47/01) oraz z dnia 15 lutego 2005 r. (K 48/04).