



SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
X KADENCJA

Warszawa, dnia 26 kwietnia 2022 r.

Druk nr 694 S

SPRAWOZDANIE

KOMISJI USTAWODAWCZEJ,  
KOMISJI BUDŻETU I FINANSÓW PUBLICZNYCH

oraz

KOMISJI RODZINY, POLITYKI SENIORALNEJ I SPOŁECZNEJ

o projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych  
(druk nr 694)

Marszałek Senatu w dniu 12 kwietnia 2022 r. skierował do Komisji Ustawodawczej, Komisji Budżetu i Finansów Publicznych oraz Komisji Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w celu rozpatrzenia go w pierwszym czytaniu.

Komisje na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2022 r. rozpatrzyły w pierwszym czytaniu przedstawiony przez wnioskodawców projekt ustawy, wprowadziły do niego poprawkę i wnoszą o przyjęcie przez Senat jednolitego, załączonego projektu ustawy oraz projektu uchwały w sprawie wniesienia do Sejmu tego projektu ustawy.

Przewodniczący Komisji  
Ustawodawczej  
(-) Krzysztof Kwiatkowski

Przewodniczący Komisji  
Budżetu i Finansów Publicznych  
(-) Kazimierz Kleina

Zastępca Przewodniczącego Komisji  
Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej  
(-) Magdalena Kochan

**UCHWAŁA**  
**SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

z dnia

**w sprawie wniesienia do Sejmu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym  
od osób fizycznych**

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Senat wnosi do Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Jednocześnie upoważnia panią senator Magdalenę Kochan do reprezentowania Senatu w pracach nad projektem.

## 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 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 przychodów, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 148 oraz pkt 152 lit. a i b, w łącznej wysokości przekraczającej dwunastokrotność kwoty renty socjalnej w wysokości obowiązującej w grudniu roku podatkowego, 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”<sup>1</sup>. 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 konstytucyjnej<sup>2</sup>, 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

---

<sup>1</sup> 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](https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/transmisja.xsp?documentId=129F6BF6BE6DA7484C1258753003F6377&symbol=TRANSMISJA_ARCH&info=T)).

<sup>2</sup> 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 osobom<sup>3</sup>. 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”<sup>4</sup>. 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”<sup>5</sup>.

**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

---

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

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

<sup>5</sup> *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 listopada<sup>6</sup>. 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 zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

**6.** Przedstawione w ramach konsultacji opinie i uwagi zostały zamieszczone na senackiej stronie internetowej. Wyniki konsultacji zostały przedstawione w ocenie skutków regulacji.

**7.** Projektowana ustawa jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

---

<sup>6</sup> 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).

<p><b>Tytuł projektu:</b> <i>ustawa o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych</i></p> <p><b>Przedstawiciel wnioskodawcy:</b> senator Magdalena Kochan</p> <p><b>Osoby odpowiedzialne za projekt w Biurze Legislacyjnym:</b> Piotr Magda, główny legislator, tel. 22 694 90 97 <u>w zakresie OSR:</u> Katarzyna Majewska, główny ekspert, tel. 22 694 92 59</p>	<p><b>Data sporządzenia:</b> 26 kwietnia 2022 r.</p> <p><b>Źródło:</b> grupa senatorów</p> <p><b>Nr druku:</b> 694, 694 S</p>
---	---

## OCENA SKUTKÓW REGULACJI

### 1. Jaki problem jest rozwiązywany?

Do 31 grudnia 2021 r. osoba samotnie wychowująca dzieci mogła skorzystać z preferencyjnego sposobu rozliczania swoich dochodów i na wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym określić podatek w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy swoich dochodów podlegających opodatkowaniu – analogicznie jak przy łącznym opodatkowaniu dochodów małżonków. W rezultacie podatek określany był w niższej wysokości w porównaniu z sytuacją, w której osoba samotnie wychowująca dzieci rozliczałaby się sama, w szczególności gdy osiągała dochody zaliczane do drugiego progu podatkowego, czyli powyżej 85 528 zł rocznie.

Z dniem 1 stycznia 2022 r., po wejściu w życie przepisów 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), zwanej „Polskim Ładem”, **osoby samotnie wychowujące dziecko (dzieci) utraciły możliwość preferencyjnego sposobu rozliczania się wspólnie z dzieckiem (dziećmi)**, funkcjonującą w polskim systemie podatkowym od 1993 r. W zamian za to wprowadzono ulgę podatkową dla osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci w stałej wysokości 1 500 zł.

Po wprowadzeniu powyższej zmiany do Rzecznika Praw Obywatelskich zaczęły napływać liczne skargi od osób samotnie wychowujących dzieci, które poczuły się pokrzywdzone tą sytuacją. „Według skarżących likwidacja preferencyjnego opodatkowania oznacza nierówne traktowanie rodzin niepełnych w porównaniu z osobami pozostającymi w małżeństwie, które mogą się wspólnie rozliczać. W konsekwencji sytuacja dziecka wychowywanego przez samotnego rodzica staje się gorsza niż wychowywanego przez obojga rodziców.” Ponadto skarżący wskazują, że nowa ulga w wysokości 1 500 zł „w dobie wzrastającej inflacji nie rekompensuje straty wynikającej z likwidacji dotychczasowych zasad”<sup>1</sup>.

Należy również zauważyć, że szczególna pomoc ze strony władz publicznych dla rodzin w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietnych i niepełnych, jest obowiązkiem wynikającym z art. 71 ust. 1 zdanie drugie *Konstytucji RP*.

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

Rekomendowanym rozwiązaniem jest przywrócenie prawa podatnika będącego osobą samotnie wychowującą dziecko albo dzieci do wspólnego opodatkowania się z tym dzieckiem albo z tymi dziećmi. Proponuje się, aby ustawa weszła w życie z dniem 1 stycznia 2023 r. i miała zastosowanie do dochodów (przychodów) osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci uzyskanych od dnia 1 stycznia 2022 r., przy czym osoba samotnie wychowująca dziecko albo dzieci do dochodów (przychodów) uzyskanych w 2022 r. będzie mogła zastosować przepisy zmienianej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2022 r., jeżeli uzna, że ten sposób rozliczania będzie dla niej korzystniejszy.

Jednocześnie w projekcie zaproponowano podwyższenie do równowartości dwunastokrotności renty socjalnej w wysokości obowiązującej w grudniu danego roku podatkowego kwoty rocznych dochodów lub przychodów, których uzyskanie przez dziecko niemające ukończonego 25. roku życia i uczące się nie stoi na przeszkodzie skorzystaniu przez rodzica z preferencyjnego opodatkowania dochodów jako osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci.

<sup>1</sup> Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 19 stycznia 2022 r., nr V.511.5.2022.EG skierowane do Ministra Finansów

Oczekiwanym efektem projektowanej regulacji będzie nie tylko poprawa sytuacji dochodowej osób samotnie wychowujących dzieci oraz zrównanie ich sytuacji pod względem możliwości rozliczania dochodów z osobami pozostającymi w małżeństwie, lecz także uwzględnienie w polskim ustawodawstwie podatkowym konstytucyjnego prawa rodzin niepełnych do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych.

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

Ze względu na specyfikę problemu dokonanie porównania międzynarodowego jest niecelowe.

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

Grupa	Wielkość	Źródło danych	Oddziaływanie
Osoby samotnie wychowujące dzieci	<p>W 2011 roku w Polsce było około <b>2,5 mln</b> rodziców samotnie wychowujących dzieci.</p> <p>Z preferencyjnego sposobu opodatkowania dochodów za 2020 r. przysługującego osobom samotnie wychowującym dzieci skorzystało <b>518,4 tys.</b> podatników, tj. 2,2% ogólnej liczby podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej.</p>	<p>GUS, <i>Narodowy Spis Powszechny 2011</i></p> <p>Ministerstwo Finansów, <i>Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 rok</i></p>	<p>Przywrócenie preferencyjnego sposobu opodatkowania dochodów oraz podwyższenie kwoty rocznych dochodów lub przychodów, których uzyskanie przez dziecko niemające ukończonego 25. roku życia i uczące się nie stoi na przeszkodzie skorzystaniu przez rodzica z preferencyjnego opodatkowania dochodów jako osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci.</p>

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

W dniu 14 kwietnia 2022 r. projekt ustawy został przesłany do zaopiniowania: Prezesowi Rady Ministrów, Ministrowi Cyfryzacji, wykonującemu obowiązki ministra finansów, Ministrowi Rodziny i Polityki Społecznej, Rzecznikowi Praw Dziecka, Rzecznikowi Praw Obywatelskich, Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych, Naczelnej Radzie Adwokackiej, Krajowej Radzie Radców Prawnych, Fundacji Dajemy Dzieciom Siłę, Fundacji „Jeden Drugiemu”, Komitetowi Ochrony Praw Dziecka, Towarzystwu Przyjaciół Dzieci. Termin nadsyłania opinii ustalono na dzień 22 kwietnia 2022 r.

**Minister Finansów** kierunkowo popiera rozwiązania proponowane w projektowanej ustawie, gdyż są one zbieżne z rozwiązaniami zaprezentowanymi w rządowym projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych (nr UD347 w wykazie prac Rady Ministrów). Jednocześnie Minister Finansów stwierdził, że „proponowane w art. 2 ust. 2 projektu rozwiązanie przyznające podatnikowi wybór sposobu opodatkowania na zasadach obowiązujących do końca 2022 r. jest niezrozumiałe i w praktyce nie do wykonania”, gdyż „projekt uchyla ulgę dla osób samotnie wychowujących dzieci z dniem 1 stycznia 2023 r. (art. 1 pkt 5 projektu ustawy) i nie zawiera w tej materii przepisu przejściowego”.

**Minister Rodziny i Polityki Społecznej** poinformował, iż wyrażenie opinii do projektowanej ustawy przez ten resort jest bezprzedmiotowe. Minister wskazał przy tym, że do Sejmu RP skierowany został *rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw*, który zawiera analogiczne rozwiązania w zakresie przywrócenia wspólnego rozliczenia się z dzieckiem osoby samotnie wychowującej dziecko oraz szereg dodatkowych pozytywnych zmian podatkowych dla podatników.

**Rzecznik Praw Dziecka** popiera co do zasady rozwiązania przedstawione w projekcie.

**Rzecznik Praw Obywatelskich** nie zgłosił uwag do projektowanej ustawy. Zasygnalizował jedynie, że rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, zakładający przywrócenie osobom samotnie wychowującym dzieci możliwość wspólnego rozliczania się z dziećmi, przewiduje również podniesienie kwoty kryterium dochodowego pełnoletniego uczącego się dziecka do dwunastokrotności kwoty renty socjalnej w wysokości obowiązującej w grudniu roku podatkowego, zamiast limitu

w wysokości 3.089 zł.

**Zakład Ubezpieczeń Społecznych** nie zgłosił uwag do projektowanej ustawy.

W opinii **Towarzystwa Przyjaciół Dzieci**, „rozwiązania zaproponowane w przedstawionym projekcie ustawy (...) są korzystne dla rodzin i będą stanowić znaczne wsparcie dla dzieci wychowywanych przez samotnych rodziców”.

Na wspólnym posiedzeniu w dniu 26 kwietnia 2022 r. Komisja Ustawodawcza, Komisja Rodziny, Polityki Senioralnej i Społecznej oraz Komisja Budżetu i Finansów Publicznych rozpatrzyły projekt i wniosły do niego poprawkę polegającą na podwyższeniu do równowartości dwunastokrotności renty socjalnej w wysokości obowiązującej w grudniu danego roku podatkowego kwoty rocznych dochodów lub przychodów, których uzyskanie przez dziecko niemające ukończonego 25. roku życia i uczące się nie stoi na przeszkodzie skorzystaniu przez rodzica z preferencyjnego opodatkowania dochodów jako osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci, uwzględniając tym samym uwagę Rzecznika Praw Obywatelskich.

Komisje nie podzieliły natomiast zastrzeżeń Ministerstwa Finansów dot. możliwości wyboru sposobu opodatkowania dochodów (przychodów) uzyskanych w 2022 r. i nie wprowadziły do projektu poprawki w tym zakresie, mając na względzie zasadę, że zmiany wprowadzane w trakcie roku podatkowego nie mogą być niekorzystne dla podatnika.

## 6. Wpływ na sektor finansów publicznych.

(ceny stałe z 2021 r.)	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>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
<b>Wydatki ogółem</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
Budżet państwa	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
JST	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Saldo ogółem</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>	<b>b.d.</b>
Budżet państwa	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
JST	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
Źródła finansowania												
Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń	Projektowana regulacja będzie miała wpływ na sektor finansów publicznych, tj. wysokość dochodów zarówno budżetu państwa (w zakresie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych), jak i jednostek samorządu terytorialnego (w zakresie udziałów we wpływach z podatku PIT), ściślej rzecz biorąc – spowoduje ich zmniejszenie.  Z uwagi na niewielką liczbę podatników korzystających z uprawnienia do preferencyjnego opodatkowania dochodów, przysługującego osobom samotnie wychowującym dzieci (w 2020 r. powyższa liczba wyniosła około 518,4 tys. osób i stanowiła około 2,2% ogólnej liczby podatników PIT, zaś kwota podatku PIT wniesionego przez te osoby – wg danych MF – stanowiła około 1,8% ogólnych wpływów z PIT), można przypuszczać, że ubytek ww. dochodów sektora finansów											

	<p>publicznych w porównaniu do ogólnych wpływów z podatku PIT będzie nieduży.</p> <p>Zgodnie z metodologią przeprowadzania oceny wpływu regulacji, wynikającą z <i>Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu (...)</i><sup>2</sup>, „jedną z najważniejszych kwestii przy ocenie wpływu jest prawidłowa definicja tzw. scenariusza bazowego. Scenariusz bazowy (...) to hipotetyczny scenariusz, w którym nie przeprowadza się zmiany obowiązujących przepisów.” W omawianym przypadku scenariusz bazowy dotyczyłby bieżącego roku podatkowego, w którym zastosowanie mają zmiany wprowadzone do systemu podatkowego tzw. „Polskim Ładem”. Należy jednak zwrócić uwagę, że wyniki dotyczące rozliczenia podatku dochodowego za rok 2022 zostaną opublikowane dopiero w II połowie 2023 r. Ponadto, trwają dalsze prace nad zmianami systemu podatkowego, które również będą miały wpływ na ostateczne wyniki dotyczące rozliczenia podatku za rok 2022 i zdefiniowanie scenariusza bazowego. Również, z uwagi na brak odpowiednich danych i zasobów, nie jest możliwe określenie scenariusza bazowego na podstawie danych historycznych. Dlatego, zgodnie z zasadą proporcjonalności, wyrażoną w <i>Wytycznych do przeprowadzania oceny wpływu (...)</i>, odstępuje się od oszacowania skutków projektowanej regulacji w ujęciu liczbowym poprzez ocenę jakościową, z której wynika, że ubytek dochodów podatkowych PIT będzie nieduży.</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	5	10	Łącznie (0-10)
W ujęciu pieniężnym (w mln zł, ceny stałe z 2021 r.)	duże przedsiębiorstwa	0	0	0		0	0	0
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw	0	0	0	0	0	0	0
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
W ujęciu niepieniężnym	duże przedsiębiorstwa	Projektowana regulacja nie będzie miała wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstw, w tym sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw.						
	sektor mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw							
	rodzina, obywatele oraz gospodarstwa domowe	<p>Projektowana regulacja będzie miała pozytywny wpływ na podatników, będących osobami samotnie wychowującymi dzieci.</p> <p>Projektowana zmiana będzie miała zastosowanie do dochodów (przychodów) osoby samotnie wychowującej dziecko albo dzieci uzyskanych od dnia 1 stycznia 2022 r., przy czym osoba samotnie wychowująca dziecko albo dzieci do dochodów (przychodów) uzyskanych w 2022 r. może zastosować przepisy zmienianej ustawy, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2022 r., jeżeli uzna, że ten sposób rozliczania będzie dla niej korzystniejszy.</p> <p>Zgodnie z argumentacją przedstawioną w pkt 6 OSR odstępuje się od oszacowania skutków projektowanej ustawy w ujęciu liczbowym.</p>						

<sup>2</sup> *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego* wydane przez Radę Ministrów zgodnie z § 24 ust. 3 uchwały nr 190 Rady Ministrów z 29 października 2013 r. – *Regulamin pracy Rady Ministrów*

Dodatkowe informacje, w tym wskazanie źródeł danych i przyjętych do obliczeń założeń		
<b>8. Zmiana obciążeń regulacyjnych (w tym obowiązków informacyjnych) wynikających z projektu.</b>		
Brak wpływu.		
<b>9. Wpływ na rynek pracy.</b>		
Brak wpływu.		
<b>10. Wpływ na pozostałe obszary.</b>		
<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
Brak wpływu.		
<b>11. Planowane wykonanie przepisów aktu prawnego.</b>		
Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2023 r.		
<b>12. W jaki sposób i kiedy nastąpi ewaluacja efektów projektu oraz jakie mierniki zostaną zastosowane?</b>		
Z uwagi na bieżące monitorowanie wysokości wpływów podatkowych z PIT przez Ministerstwo Finansów i cykliczne publikacje na temat rozliczania tego podatku nie zachodzi konieczność przeprowadzania ewaluacji.		
<b>13. Załączniki (istotne dokumenty źródłowe, badania, analizy itp.).</b>		
1. Struktura wynagrodzeń w Polsce 2. Informacje o rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 rok		

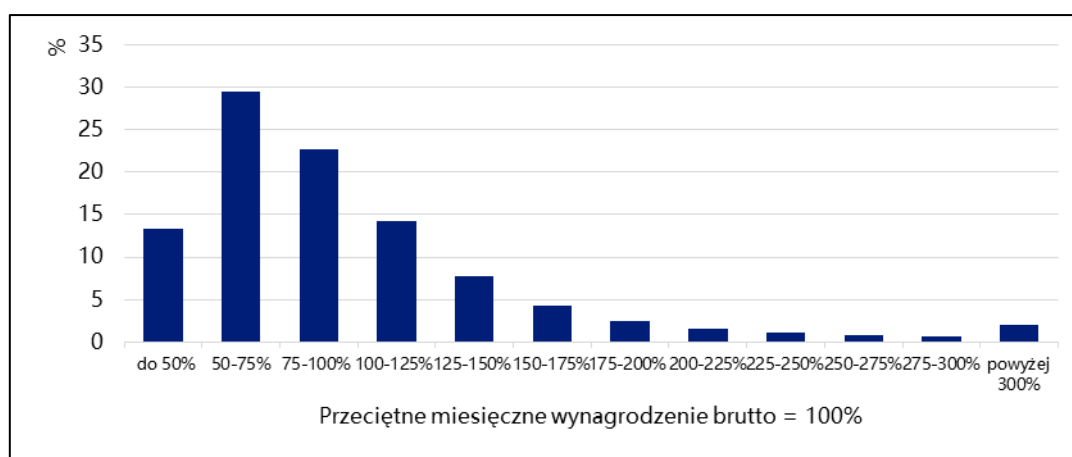


## Struktura wynagrodzeń w Polsce

Według danych GUS przeciętne miesięczne wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w Polsce w 2021 r. wyniosło 5 662,53 zł i w porównaniu z 2020 r. wzrosło ono o 495,06 zł, tj. 9,6%<sup>3</sup>. Minimalne wynagrodzenie za pracę w tym samym okresie wynosiło 2 800 zł (2021 r.) i 2 600 zł (2020 r.)<sup>4</sup>. Według danych GUS minimalne lub mniejsze wynagrodzenie, zgodne z przepisami o minimalnym wynagrodzeniu za pracę, za październik 2020 r. otrzymało 7,8% zatrudnionych<sup>5</sup>.

Ponadto, zgodnie z raportem GUS „Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2020 r.”, mediana wynagrodzeń miesięcznych w październiku 2020 r w Polsce wyniosła 4 702,66 zł (przy przeciętnym miesięcznym wynagrodzeniu brutto w tym samym miesiącu w wysokości 5 748,24 zł). Wynagrodzenia w wysokości mniejszej lub równej przeciętnemu miesięcznemu wynagrodzeniu brutto otrzymywało 69,0% kobiet i 62,5% mężczyzn. Rozkład zatrudnionych pod względem przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia ogółem brutto przedstawia poniższy wykres<sup>6</sup>.

Wykres 1. Struktura zatrudnionych według wysokości wynagrodzeń (w relacji do przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia brutto) w październiku 2020 r.



Źródło: GUS, Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2020 r

<sup>3</sup> GUS, *Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w latach 1950-2021*, on-line: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/przecietne-miesieczne-wynagrodzenie-w-gospodarce-narodowej-w-latach-1950-2021,2,1.html> [dostęp 22.04.2022 r.]

<sup>4</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 15 września 2020 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2021 r. (Dz. U. poz. 1778) oraz rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 10 września 2019 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę oraz wysokości minimalnej stawki godzinowej w 2020 r. (Dz. U. poz. 1596)

<sup>5</sup> GUS, *Struktura wynagrodzeń według zawodów w październiku 2020 r*, Warszawa 2021

<sup>6</sup> *Ibid.*



### Informacje o rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 rok

Opodatkowania dochodów za 2020 r. przy zastosowaniu skali podatkowej dokonało ogółem około **25,2 mln** podatników. Z możliwości łącznego opodatkowania dochodów małżonków skorzystało ponad **8 mln** podatników, tj. około 32% ogólnej liczby podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej. Natomiast z **preferencyjnego opodatkowania dochodów przysługującego osobom samotnie wychowującym dzieci skorzystało około 518,4 tys. podatników**, tj. 2,2% ogólnej liczby podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej. W porównaniu do rozliczenia za 2019 r. liczba ta była wyższa o ponad 4 tys. (o 0,8%)<sup>7</sup>.

Z ogólnej liczby podatników opodatkowujących dochody przy zastosowaniu skali podatkowej prawie 22 mln podatników, tj. 87,08%, uzyskało przychody ze źródeł podlegających opodatkowaniu i wykazało dochód. Prawie 2 mln podatników, którzy nie uzyskali przychodów ze źródeł podlegających opodatkowaniu, skorzystało z możliwości wspólnego opodatkowania z małżonkiem (1 993 916).<sup>8</sup>

Poniższe tabele prezentują wybrane dane dotyczące podatników ogółem rozliczających się według skali podatkowej:

**Tabela 1. Wybrane dane dotyczące podatników rozliczających się według skali podatkowej za 2020 r. wg progów podatkowych**

Przedziały dochodów w zł	Liczba podatników ogółem	Udział w liczbie podatników ogółem	Przeciętny dochód po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne w zł	Przeciętny należny podatek w zł	Obciążenie	
					nominalne	efektywne
1	2	3	4	5	6	7
do 85 528	22 647 587	94,49%	32 219	2 154	14,98	6,68
powyżej 85 528	1 320 821	5,51%	137 678	19 936	22,09	14,48
<b>Ogółem</b>	<b>23 968 408</b>	<b>100,00%</b>	<b>38 030</b>	<b>3 134</b>	<b>16,40</b>	<b>8,24</b>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji Ministerstwa Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 rok*

<sup>7</sup> Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 rok*, Warszawa 2022

<sup>8</sup> *Ibid.*

**Tabela 2. Wybrane dane dotyczące podatników rozliczających się według skali podatkowej za 2020 r.**

Wyszczególnienie	Ogółem [w mln zł]	W przeliczeniu na 1 podatnika [w zł]
Dochód	994 942	41 510,56
Odliczone od dochodu składki na ubezpieczenia społeczne	83 421	3 480,46
Dochód po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne	911 521	38 030,10
Dochód do opodatkowania	897 395	37 440,74
Podatek obliczony (według skali podatkowej)	149 468	6 236,04
Odliczona od podatku składka zdrowotna	66 877	2 790,21
Inne odliczenia od podatku ogółem	6 501	271,23
Podatek należny	74 685	3 115,98

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie publikacji Ministerstwa Finansów, Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 rok*

**Tabela 3. Wybrane dane dotyczące podatników korzystających z preferencyjnego sposobu opodatkowania przewidzianego dla osób samotnie wychowujących dzieci za lata 2018–2020**

Wyszczególnienie	2018 ogółem [w mln zł]	2019 ogółem [w mln zł]	2020 ogółem [w mln zł]	2020 w przeliczeniu na 1 podatnika [w zł]
Dochód	23 526,2	24 884,0	25 998,5	50 151,72
Odliczone od dochodu składki na ubezpieczenia społeczne	2 494,8	2 670,6	25 998,5	5 408,79
Dochód po odliczeniu składek na ubezpieczenia społeczne	21 031,4	22 213,4	23 194,6	44 742,93
Inne odliczenia od dochodu ogółem	97,4	154,8	240,2	463,35
Dochód do opodatkowania	20 934,1	22 058,6	22 953,7	44 278,23
Podatek obliczony (według skali)	3 149,5	3 347,9	3 395,1	6 549,23
Odliczona od podatku składka zdrowotna	1 385,3	1 493,6	1 571,2	3 030,88
Inne odliczenia od podatku ogółem	431,8	440,2	458,0	883,49
Podatek należny	1 326,9	1 409,4	1 360,6	2 624,63

*Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.*