



KANCELARIA SENATU
BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI

Badanie zasadności petycji w sprawie
zwolnienia z opodatkowania
emerytów i rencistów
pobierających najniższe świadczenia

OPINIE i EKSPERTYZY

OE-191

LIPIEC 2012

BIURO ANALIZ I DOKUMENTACJI
Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych

**Badanie zasadności petycji w sprawie
zwolnienia z opodatkowania
emerytów i rencistów
pobierających najniższe świadczenia**

OPINIE
7
EKSPERTYZY

OE-191

Kancelaria Senatu
Lipiec 2012

Materiał przygotowany przez Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych
Biura Analiz i Dokumentacji.

Biuro Analiz i Dokumentacji zamawia opinie, analizy i ekspertyzy sporządzone
przez specjalistów reprezentujących różne punkty widzenia.

Wyrażone w materiale opinie odzwierciedlają jedynie poglądy autorów.

Korzystanie z opinii i ekspertyz zawartych w tym zbiorze bez zezwolenia Kancelarii Senatu
dopuszczalne wyłącznie w ramach dozwolonego użytku w rozumieniu ustawy
z dnia 4 lutego 1994 r. o prawie autorskim i prawach pokrewnych
(Dz. U. z 2006 r. Nr 90, poz. 631 ze zm.)

i z zachowaniem wymogów tam przewidzianych.

W pozostałym zakresie korzystanie z opinii i ekspertyz wymaga każdorazowego
zezwolenia Kancelarii Senatu.

© Copyright by Kancelaria Senatu, Warszawa 2012

Biuro Analiz i Dokumentacji

Dyrektor – Agata Karwowska-Sokołowska – tel. 22 694 94 32, fax 22 694 94 28,
e-mail: sokolows@nw.senat.gov.pl

Wicedyrektor – Ewa Nawrocka – tel. 22 694 90 53,

e-mail: nawrocka@nw.senat.gov.pl

Zespół Analiz i Opracowań Tematycznych tel. 22 694 92 04, fax 22 694 94 28

Redaktor prowadzący – Szczepan Woronowicz

Opracowanie graficzno-techniczne, druk i oprawa
Biuro Informatyki, Dział Edycji i Poligrafii

Opinia prawna oceny zgodności z Konstytucją RP, zawartej w petycji skierowanej do Senatu RP, propozycji wprowadzenia przepisów zwalniających z podatku dochodowego od osób fizycznych emerytów i rencistów, którzy pobierają najniższe świadczenia

I. Źródła prawa

1. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. Nr 78, poz. 483 ze zm.);
2. Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. 2012 poz. 361 t.j. ze zm.);
3. Ustawa z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz.U. 2009 Nr 153, poz. 1227 t.j. ze zm.);
4. Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o emeryturach kapitałowych (Dz.U. Nr 228, poz. 1507 ze zm.);
5. Ustawa z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (Dz.U. 200 9 Nr 205, poz. 1585 t.j. ze zm.);
6. Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. 2005 Nr 8, poz. 60 t.j. ze zm.).

II. Skróty

Skróty:

1. „Konstytucja” – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.;
2. „updFIZ” – Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych;
3. „TK” – Trybunał Konstytucyjny;
4. „o.p.” – Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa.

III. Przedmiot ekspertyzy

Przedmiotem niniejszej ekspertyzy prawnej jest ocena konstytucyjności propozycji zawartej w petycji skierowanej do Senatu, dotyczącej wprowadzenia przepisów zwalniających emerytów i rencistów, którzy pobierają najniższe świadczenia – od podatku dochodowego od osób fizycznych.

IV. Stan faktyczny

Do Senatu wpłynęła petycja zawierająca propozycję wprowadzenia do obowiązującego prawa przepisów zwalniających z podatku dochodowego od osób fizycznych – emerytów i rencistów pobierających najniższe świadczenia. Kwestia ta będzie następnie przedmiotem obrad senackiej Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji.

V. Ocena zgodności z Konstytucją

Kontrolą konstytucyjności objęte zostały zaproponowane przez wnioskodawcę w petycji przepisy zwalniające emerytów i rencistów, którzy pobierają najniższe świadczenia – od podatku dochodowego od osób fizycznych. Kontrola merytoryczna zgodności przepisów ustawy z Konstytucją opiera się na wskazaniu adekwatnych wzorców kontroli konstytucyjności. Nieadekwatny wzorzec kontroli to przepis, z którego wynika odrębność przedmiotu regulacji.

Podstawą oceny konstytucyjności analizowanej regulacji powinny być przepisy: art. 2, art. 32 ust. 1 oraz art. 84 Konstytucji. Wskazane przepisy Konstytucji stanowią adekwatne wzorce kontroli projektowanych przepisów, bowiem przedmiot analizowanej regulacji objęty jest zakresem wymienionych norm ustawy zasadniczej.

Przed dokonaniem analizy konstytucyjności zaproponowanej regulacji, warto zaznaczyć, że „Trybunał Konstytucyjny może ingerować w sferę działalności ustawodawcy tylko w sytuacjach, gdy badane unormowania ustawowe godzą w sposób oczywisty w inne normy, zasady czy wartości konstytucyjne. Nie ma zaś podstaw do ingerencji, gdy ustawodawca wybrał jeden z konstytucyjnie możliwych wariantów unormowania danej kwestii, nawet jeżeli można mieć wątpliwości, czy unormowanie to było najlepsze z możliwych” (wyrok TK z 24 lutego 2010 r., sygn. K 6/09, Dz.U. Nr 36, poz. 204, str. 3130).

1. Ocena zgodności regulacji z przepisem art. 2 Konstytucji

Art. 2 Konstytucji

Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Trybunał Konstytucyjny wskazuje w swoim orzecznictwie, że w razie zakwestionowania zgodności aktu normatywnego ze standardami demokratycznego państwa prawnego, skonkretyzowanymi i rozwiniętymi w odrębnych postanowieniach ustawy zasadniczej, podstawę kontroli konstytucyjności powinny stanowić, przede wszystkim, szczegółowe przepisy konstytucyjne. Jednak przepisy szczegółowe nie wykluczają kontroli także z punktu widzenia fundamentalnych zasad ogólnych, zwłaszcza, że ich uznaną rolą jest ukierunkowanie interpretacji i stosowania przepisów szczegółowych (wyrok TK z dnia 8 listopada 2001 r., sygn. P 6/2001, Dz.U. 2001 r. Nr 131 poz. 1478).

Z zasady demokratycznego państwa prawnego wynikają daleko idące konsekwencje, zarówno gdy chodzi o same wymagania co do techniki legislacyjnej (zasada przyzwoitej legislacji, określoności przepisów), jak i co do bezpieczeństwa prawnego (zasada ochrony zaufania do państwa i prawa, zasada sprawiedliwości społecznej). Ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ingerujące w wolności i prawa. Projektowaną regulację należy uznać za taki właśnie akt prawny, toteż analiza zgodności proponowanych przepisów z art. 2 Konstytucji powinna być przeprowadzona szczególnie rygorystycznie.

Wskazana w art. 2 Konstytucji, zasada ustrojowa wyznacza elementy demokratycznego państwa prawa. Trybunał Konstytucyjny wyprowadza z art. 2 Konstytucji szczegółowe zasady odnoszące się do elementów państwa prawa. Ocena konstytucyjności przepisów wprowadzających zwolnienie podatkowe w świetle powołanego wzorca powinna opierać się na analizie następujących zasad: zasady przyzwoitej legislacji (w tym zasady określoności przepisów prawa i zasady odpowiedniej *vacatio legis*), zasady zaufania obywateli do państwa i zasady sprawiedliwości społecznej, wyinterpretowanych z treści art. 2 Konstytucji. Jednak w braku

szczegółowego projektu proponowanej regulacji, niniejsza ekspertyza zostanie ograniczona do oceny samej idei w postaci możliwości zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych – emerytów i rencistów pobierających najniższe świadczenia – w świetle zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej.

Według słownika języka polskiego (Słownik języka polskiego PWN, Warszawa 2011), sprawiedliwość społeczna to „przyznanie każdej jednostce należnych jej praw wynikających z zasad demokracji”. Jak widać, analizowana zasada konstytucyjna wynika wprost z fundamentu państwa prawnego, jakim jest demokracja. Zasada sprawiedliwości społecznej zapewnia, że każda jednostka żyjąca w demokratycznym państwie jest podmiotem prawa wyposażonym w należne jej wolności i prawa.

Według B. Banaszaka, zasada sprawiedliwości społecznej „odnosi się z jednej strony do stosunków między grupami społecznymi, a z drugiej – do stosunków między nimi a państwem, a nie do relacji między państwem a jednostką. Nie chodzi tu więc o subiektywne poczucie sprawiedliwości, ale o sprawiedliwość jako kategorię społeczną. W podanym tu ujęciu zasada sprawiedliwości społecznej oddziałuje na wyznaczenie treści innych norm konstytucyjnych i implikuje konieczność prowadzenia przez państwo polityki gospodarczej zgodnej z interesem społecznym, a nie tylko ograniczanie się do osłony socjalnej uboższych grup społecznych” (B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, Legalis).

Na gruncie prawa daninowego, zasada sprawiedliwości społecznej ściśle wiąże się z art. 84 Konstytucji, wyrażającym zasadę powszechności opodatkowania. W tym kontekście, rozumienie sensu sprawiedliwości społecznej powinno uwzględniać zasadę sprawiedliwości podatkowej wynikającej z art. 84 Konstytucji. Przepis ten wymaga, aby wszystkie osoby osiągające dochód ze stosunku pracy (a więc wykazujące te same cechy istotne) były traktowane zgodnie z zasadą „równości ponoszenia ofiar”, to znaczy płaciły podatek według takiej samej stawki. Z omawianej zasady płynie nakaz zachowania odpowiedniej relacji między wymiarem obowiązków a wymiarem ponoszonych świadczeń (zob. orzeczenie TK z 5 listopada 1986 r., sygn. U 5/86, OTK rok 1986, Nr 1, poz. 1).

Mając powyższe na uwadze, ustalenie równej stawki podatkowej oznacza, że kwota podatku należnego państwu uwzględnia wysokość osiągniętego dochodu – kwota należnego podatku rośnie proporcjonalnie do wzrostu osiąganego dochodu. W sytuacji otrzymywania najniższych świadczeń przez podatnika – emeryta lub rencistę, odprowadzony podatek stanowi kwotę współmierną do osiągniętego dochodu i proporcjonalnie niższą niż kwota podatku odprowadzonego przez osoby zamożniejsze.

Przepis art. 84 Konstytucji chroni równowagę budżetową i stan finansów państwa. W tym kontekście, dochowanie zasady sprawiedliwości społecznej (podatkowej) oznacza obowiązywanie takiej regulacji podatkowej, która uwzględnia powszechność opodatkowania przy zachowaniu sprawiedliwości opodatkowania. Jak wskazano wyżej, sprawiedliwość przede wszystkim może być osiągnięta poprzez odpowiednie ukształtowanie stawek procentowych (uwzględniających proporcjonalność kwot podatku w stosunku do wysokości osiągniętego dochodu).

Według Trybunału, z zasady sprawiedliwości społecznej da się wyinterpretować „szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa.” (wyrok TK z 12 grudnia 2001 r., sygn. SK 26/01, OTK rok 2001, Nr 8, poz. 258). W istocie, proponowane zwolnienie podatkowe, jakkolwiek uzasad-

nione w świetle założonych celów, budzi wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadą sprawiedliwości społecznej. „Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości, przynajmniej pojmowanej jako dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywanie się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli” (wyrok TK z 12 kwietnia 2000 r., sygn. K 8/98, OTK 2000, Nr 3, poz. 87, s. 411). W analizowanym przypadku, brak jest obiektywnego kryterium, ze względu na które dopuszczalne byłoby naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej, a co za tym idzie odejście od zasady równości wobec prawa i zasady powszechności opodatkowania. Ukształtowanie równych stawek procentowych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych jest wyrazem dochowania ww. zasad, gdyż obciąża dochód podatników w równym stopniu.

Należy uznać, że proponowana regulacja nie byłaby zgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, z uwagi na brak obiektywnego kryterium, ze względu na które dopuszczalne byłoby naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

2. Ocena zgodności regulacji z przepisem art. 32 ust. 1 Konstytucji

Art. 32 ust. 1 Konstytucji

Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne.

W skierowanej do Senatu petycji zaproponowano wprowadzenie zwolnienia podmiotowego z podatku dochodowego od osób fizycznych, które dotyczyłoby emerytów i rencistów pobierających najniższe świadczenia. Należy pamiętać, że wszelkie zwolnienia i ulgi podatkowe stanowią wyjątek od zasady równości obywateli wobec prawa.

Mając na względzie ograniczony zakres podmiotowy proponowanego zwolnienia, niezbędne jest dokonanie analizy projektowanej regulacji w świetle określonej w art. 32 Konstytucji zasady równości wobec prawa. Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wskazuje się na generalny (lex generalis) charakter tej zasady (L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2002, s. 96-98 oraz postanowienie TK z dnia 24 października 2001 r., sygn. SK 10/01, OTK 2001, Nr 7, poz. 225; orzeczenie TK z dnia 18 marca 1997 r., sygn. akt K 15/96, OTK ZU Nr 1/1997, s. 68). Zasada równości odnosi się do wszystkich podmiotów prawa, a więc tak obywateli państwa polskiego, jak i cudzoziemców, tak osób fizycznych, prawnych, jak i jednostek organizacyjnych.

Zasada równości, według ustalonego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego gwarantuje, że „wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według równej miary, bez zróżnicowań dyskryminujących, jak i faworyzujących” (wyrok TK z 13 września 2011 r., sygn. K 8/09, Dz. U. Nr 206, poz. 1227, str. 12183; zob. orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., sygn. U 7/87, OTK 1988, Nr 1, poz. 1, s. 14 oraz wyrok TK z dnia 31 marca 1998 r., sygn. K 24/97, OTK 1998, Nr 2, poz. 13, s. 81). Powyższe oznacza, że zasadę tą należy rozumieć nie jako kształtującą absolutną i bezwzględną równość wszystkich i we wszystkim, lecz jako równość względną, tj. taką która musi i może być stosowana wyłącznie w stosunku do porównywalnych okoliczności (K. Działocha, *Równość wobec prawa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego w Polsce*, [w:] L. Garlicki, J. Trzciniński (red.), *Zasada równości w orzecznictwie trybunałów konstytucyjnych*, Wrocław 1990, s. 141-158; zob. też wyroku TK z 10 stycznia 2012 r., sygn. P 19/10, Dz.U. Nr 14, poz. 76, str. 444).

Proponowana regulacja miałaby dotyczyć wyłącznie emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia. Ocena dochowania analizowanej zasady wymaga zatem porównania cech istotnych podmiotów różnicowanych i sytuacji prawnej adresatów regulacji, które pozwolą stwierdzić, czy proponowana regulacja zróżnicowałaby sytuację podmiotów podobnych.

Cechą istotną, ze względu na którą należy wyróżnić grupę podmiotów podlegających projektowanej regulacji jest przynależność do kręgu osób fizycznych osiągających dochód ze źródeł podlegających opodatkowaniu. Spośród kręgu podmiotów posiadających tę cechę istotną, wnioskodawca pragnie wyróżnić grupę emerytów lub rencistów otrzymujących najniższe świadczenia emerytalno-rentowe. Z powyższego wynika, że projektowana regulacja ma na celu traktowanie wyróżnionej podgrupy emerytów i rencistów w sposób odmienny od pozostałej części podmiotów należących do grupy.

Wypływa stąd istotny wniosek, że w grupie charakteryzującej się wyróżnioną cechą istotną, nie wszystkie podmioty zostałyby objęte zakresem zastosowania proponowanej regulacji. Zresztą, byłoby to absurdalne, bowiem wówczas zwolnieniu podlegać musiałyby wszystkie osoby fizyczne osiągające dochód (wszystkie podmioty posiadające wskazaną cechę istotną).

Konstytucyjna zasada równości wskazuje, że wszystkie podmioty prawa charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo. Zwolnienie z podatku tylko niektórych podmiotów spośród wyróżnionej grupy stanowi o naruszeniu zasady równości wobec prawa.

Jednak, należy pamiętać, że w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wielokrotnie wskazywano, że „różnicowanie sytuacji prawnej obywateli jest wtedy sprzeczne z konstytucją, jeżeli traktuje się w sposób różny podmioty lub sytuacje podobne, a takie różnice traktowania nie znajdują należytego uzasadnienia konstytucyjnego. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono uzasadnione” (orzeczenie TK z 28 listopada 1995 r., sygn. K 1/95, OTK ZU Nr 3/1995, s. 183). W poszukiwaniu takiego uzasadnienia Trybunał wskazywał kryteria racjonalności, proporcjonalności i sprawiedliwości dokonywanych zróżnicowań (orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK ZU Nr 5/1996, s. 281).

Jak wynika z powyższego, zasada równości w prawie nie może być pojmowana w sposób absolutny, zaś wyróżnienie niektórych podmiotów spośród danej grupy musi mieć uzasadnienie w szczególnej sytuacji, która pozwala na takie różnicowanie podmiotów prawa. W ustalonej linii orzeczniczej, Trybunał Konstytucyjny wskazał, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze znajdować podstawę w przekonujących kryteriach, które powinny mieć

- charakter relewantny, a więc „pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści, czyli wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony.” (wyrok TK z 16 grudnia 1997 r., sygn. K 8/97, OTK 1997, Nr 5-6, poz. 70, s. 553-554).

Należy stwierdzić, że zróżnicowanie podmiotów – osób fizycznych w świetle zwolnienia z podatku od osób fizycznych nie jest uzasadnione celem wprowadzonych przepisów. Brak bowiem obiektywnych powodów, dla których takie zróżnicowanie byłoby uzasadnione. Nie może stanowić uzasadnionego powodu zwolnienia z podatku kryterium niskiego dochodu, bowiem byłoby to zaprzeczeniem samej istoty podatku. Jeśli chodzi o stopień obciążenia finansowego i chęć wprowadzenia swego rodzaju ulgi dla osób najuboższych, to kwestię tę uwzględnia odpowiednie ukształtowanie stawki podatkowej oraz ulg i zwolnień przedmiotowych. Należy pamiętać, że zgodnie z art. 6 o.p., podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne,

przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Obowiązek podatkowy jest zatem powszechny i przymusowy.

- charakter proporcjonalny, a więc „waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych” (tamże)

Z uwagi na fakt, że proponowane zróżnicowanie nie jest obiektywnie uzasadnione, zbędna jest analiza istnienia proporcjonalności zróżnicowania. Jednak w razie uznania, że istnieją uzasadnione przesłanki do zwolnienia wskazanych podmiotów z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych, należałoby zbadać, jak dużym obciążeniem dla budżetu państwa byłoby pozbawienie wpływów z podatków, które nie zostaną zapłacone przez osoby objęte zwolnieniem. Wówczas możliwe byłoby porównanie stopnia naruszenia interesu fiskalnego państwa z wagą interesu, któremu ma służyć zróżnicowanie podatników.

- kryteria te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...)” (tamże).

Podsumowując warto wskazać, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 9 lutego 1999 r. (sygn. U 4/98, OTK rok 1999, Nr 1, poz. 4) podkreślił istotę swoich kompetencji wyjaśniając, że nie został powołany do oceny celowości i skuteczności ekonomicznej rozwiązań prawnych wprowadzonych przez ustawodawcę. Powyższe, pragnie podkreślić również Opiniujący, wskazując, że ocena konstytucyjności zaproponowanej regulacji nie uwzględnia analizy celowości i zasadności zwolnienia od podatku.

Konkludując, należy stwierdzić, że proponowana regulacja różnicuje w sposób nieuzasadniony sytuację prawną podatników. Regulacja taka byłaby zatem niezgodna z zasadą równości wobec prawa zawartą w art. 32 Konstytucji.

3. Ocena zgodności regulacji z przepisem art. 84 Konstytucji

Art. 84 Konstytucji

Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Należy zwrócić uwagę, że Konstytucja w art. 84 przypomina o istnieniu władztwa daninowego państwa. Zgodnie z powołanym przepisem, każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Władztwo to daje władzy publicznej możliwość wprowadzania danin publicznych, zaś Konstytucja zobowiązuje każdego podatnika do ponoszenia ciężarów nałożonych w akcie normatywnym rangi ustawowej. Warto wskazać, że władztwo daninowe państwa daje w istocie możliwość korzystania przez podatników z różnorodnych form realizacji przez państwo zadań publicznych (np. zapewnienie bezpieczeństwa czy utrzymanie dróg), które są finansowane dzięki nałożonym obowiązkom. Dzięki temu możliwe jest pełniejsze zabezpieczenie konstytucyjnych praw i wolności. Jak podkreślił Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 26 października 2010 r. (sygn. K 58/07, OTK seria A rok 2010 nr 8, poz. 80), ustawodawca ma dużą swobodę w wyborze różnych konstrukcji zobowiązań podatkowych, przez które system podatkowy ma zapewnić systematyczne gromadzenie dochodów państwa, umożliwiających realizację wydatków publicznych, wpływające na gospodarcze, socjalne i społeczne zachowania podatników.

Cele systemu podatkowego winny stanowić kompromis interesów publicznych i prywatnych. „Prawnych granic opodatkowania należy bez wątpienia poszukiwać w Konstytucji, która powinna chronić jednostkę przed dowolnością w kształtowaniu przez ustawodawcę określonych konstrukcji podatkowych. Do prawa podatkowego trzeba odnieść przede wszystkim te normy, które kształtują prawa i obowiązki jednostki, a także dotyczą ustroju politycznego i gospodarczego. W ten sposób można kontrolować zasadność opodatkowania z punktu widzenia ekonomicznego i społecznego, poddając badaniu jego zgodność z gwarantowaną w Konstytucji wolnością gospodarczą, czy z ochroną prawną własności oraz konstytucyjnymi zasadami sprawiedliwości i równości. (...) Sprawiedliwość podatkowa przejawia się głównie w powszechności i równości opodatkowania. (...) Równość opodatkowania oznacza właściwe rozłożenie ciężaru podatkowego, odpowiednio do zasady zdolności świadczenia.” (tak: R. Mastalski, *Konstytucyjne granice opodatkowania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego* (red.) M. Zubik, Warszawa 2006). Jak wskazano wyżej, odpowiednie uregulowanie stawek podatkowych uwzględnia zdolność świadczenia podatników, także tych otrzymujących najniższe świadczenia. Jednocześnie taka konstrukcja zapewnia poszanowanie zasad płynących z art. 84 Konstytucji.

Określenie zakresu obowiązku podatkowego przepis art. 84 Konstytucji pozostawia ustawie. Rozwinięciem tej regulacji jest art. 217 Konstytucji, według którego nakładanie podatków, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Cytowany przepis nie oznacza jednak, że obowiązkiem ustawodawcy nakładającego podatek jest jednocześnie wprowadzenie ulg i zwolnień od tego podatku. Przepis ten wskazuje tylko na obowiązkową rangę aktu normatywnego wprowadzającego takie zwolnienia.

Zwolnienia podmiotowe z podatku dochodowego związane są głównie z tzw. immunitetem podatkowym przedstawicielstw dyplomatycznych i konsularnych. Regulują to przede wszystkim umowy prawa międzynarodowego. W ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych zawarto zaś katalog zwolnień przedmiotowych, który obejmuje około sto trzydzieści różnych sytuacji. Wszystkie normy wprowadzające zwolnienia przedmiotowe mają charakter odstępstwa od zasady powszechności opodatkowania według jednakowych, tych samych dla każdego podatnika zasad. Nie oznacza to zróżnicowania podmiotów w ramach grupy osób fizycznych będących podatnikami. Ustawodawca nie wyróżnia wówczas danych osób fizycznych ze względu na pewną ich cechę istotną.

Wprowadzenie zwolnień podatkowych najczęściej podyktowane jest funkcją motywacyjną podatku, która polega na ukierunkowaniu regulacji podatkowej nie na realizację celu fiskalnego, lecz na słuzenie określonej polityce państwa w różnych sferach. Trybunał Konstytucyjny przypomniał w wyroku z dnia 25 kwietnia 2001 r., że „zwolnienia jak również ulgi podatkowe, będące wyłomem w zasadzie powszechności i równości opodatkowania (art. 84 Konstytucji), służą założonym przez ustawodawcę celom, zwykle celom o charakterze stymulującym rozwój gospodarczy, najczęściej związanym z oczekiwaniem określonych zachowań ze strony podatników. (...) Ze swojej istoty te normy prawa podatkowego, które określa się mianem norm motywacyjnych, są przeciwstawieniem norm fiskalnych i ograniczają w pewnym zakresie ich zastosowanie. O ile normy fiskalne nakładają na podmioty określone obowiązki świadczenia bezzwrotnego na rzecz podmiotu publicznego, o tyle normy motywacyjne wprowadzają odstępstwa od obowiązków podatkowych” (OTK w 1996 r., cz. I, s. 118)” (wyrok TK z 25 kwietnia 2001 r., sygn. K 13/01, OTK rok 2001, Nr 4, poz. 81).

Zwolnienie podmiotowe w proponowanym zakresie nie ma uzasadnienia konstytucyjnego. „Sprawiedliwość podatkowa, określona w art. 84 Konstytucji, jest pojmowana jako reguła kształtowania podatków według zasady równości i powszechności. Zasada powszechności

oznacza, że obowiązek podatkowy spoczywa na wszystkich zobowiązanych podmiotach, zaś podatkiem objęte są wszystkie stany faktyczne, z którymi wiąże się obowiązek podatkowy. (...) Z zasady równości podatkowej wynika, że wszystkie podmioty, będące w takiej samej sytuacji ekonomicznej (w zakresie stanu majątkowego, rodzajów źródeł przychodów i ich wielkości), powinny być opodatkowane równo. Obowiązek ponoszenia podatków, nałożony w art. 84 Konstytucji, można odczytywać jako powinność realizacji zasady równości na gruncie prawa podatkowego” (wyrok TK z 18 października 2011 r., sygn. SK 2/10, Dz.U. 2011, Nr 240, poz. 1439, str. 13969). Zwolnienie tylko niektórych podmiotów z obowiązku podatkowego przeczy powyższym zasadom.

Zatem nie ulega wątpliwości, że zwolnienie z podatku dochodowego osób spełniających kryterium niskiego dochodu jest niezgodne z zasadą powszechności i sprawiedliwości opodatkowania zawartą w art. 84 Konstytucji.

VI. Konkluzje

Regulacja dotycząca zwolnienia podmiotowego emerytów i rencistów otrzymujących najniższe świadczenia z obciążenia podatkiem dochodowym nie będzie zgodna z zasadą sprawiedliwości społecznej wyrażoną w art. 2 Konstytucji, z uwagi na brak obiektywnego kryterium które dopuszczałoby naruszenie zasady sprawiedliwości społecznej.

Proponowana regulacja będzie niezgodna z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Zróżnicowanie podmiotów podobnych – podatników podatku dochodowego poprzez wyróżnienie grupy zwolnionej z podatku jest nieuzasadnione.

Wynikająca z art. 84 Konstytucji, zasada powszechności i sprawiedliwości opodatkowania nie pozwala na zwolnienie z obowiązku podatkowego grupy podmiotów wyróżnionych na podstawie kryterium niskiego dochodu. Przeczyłoby to funkcji fiskalnej i motywacyjnej podatku, a w zasadzie samej istocie podatku.

Analizowana regulacja stanowi materię podatkową. W stosunku do regulacji podatkowych Konstytucja ustanawia wyższe wymagania, w szczególności w zakresie zasady przyzwoitej legislacji, zaufania obywateli do państwa i sprawiedliwości społecznej.

Możliwości zwolnienia od podatku dochodowego emerytów i rencistów, którzy pobierają najniższe świadczenia, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu ulg i zwolnień podatkowych na funkcjonowanie systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu podatkowego

I. Wprowadzenie

Źródłami przychodu, z których dochód podlega opodatkowaniu są m.in. stosunek pracy, praca nakładczą, emerytura oraz renta, jak i działalność wykonywana osobiście oraz inna działalność (por. ustawa z 26 lipca o podatku dochodowym od osób fizycznych, (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.). Przedmiotem opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych są wszelkie dochody rozumiane jako nadwyżka sumy przychodów nad kosztami ich uzyskania w danym roku podatkowym, z wyjątkiem wyraźnie zwolnionych od opodatkowania. Podatnicy uzyskujący przychód w formie emerytury bądź renty nie mają kosztów uzyskania przychodu, o który mogliby pomniejszyć dochód do opodatkowania. W latach 2011, 2010 i 2009 dochody z emerytur i rent opodatkowane były według stawki 18% (przy dochodach do 85 528 zł) lub 32% stawki (powyżej tej kwoty).¹

Preferencje podatkowe w każdym podatku (także w podatku dochodowym od osób fizycznych) mogą przybierać różną formę: mogą to być odliczenia, zwolnienia, obniżone stawki, ale także zaniechanie poboru podatku, czy łączne opodatkowanie dochodów podatników; ich rezultatem jest obniżenie zobowiązania podatkowego. Zwolnienie podatkowe oznacza ostateczne wyłączenie określonej kategorii podmiotów lub przedmiotów spod opodatkowania. Podmiot objęty zwolnieniem pozostaje podatnikiem, bowiem aby zwolnienie mogło mieć zastosowanie musi mieć obowiązek podatkowy.

Zwolnienia podmiotowe w podatku dochodowym nie są w zasadzie stosowane w Polsce, wyjątek stanowią zwolnienia związane z immunitetem dyplomatycznym i konsularnym, co wynika z prawa międzynarodowego. Natomiast dość licznie są stosowane zwolnienia przedmiotowe, okresowo modyfikowane. Zwolnienia przedmiotowe w podatku dochodowym od osób fizycznych mają charakter: socjalny (np. świadczenia rodzinne i pielęgnacyjne, stypendia itp.) lub odszkodowawczy (np. renty dla inwalidów wojennych, odszkodowania ubezpieczeniowe).

Ułgi podatkowe oznaczają preferencję podatkową okresową lub bezterminową. Ulga może polegać np. na odliczeniu od uzyskanego dochodu składek na ubezpieczenia społeczne, czy ubezpieczenia chorobowe lub wypadkowe. Stosowane są ulgi o charakterze rodzinnym lub stymulacyjnym. Zwolnienia podatkowe dotyczą także niektórych przychodów związanych z pracą, niektórych przychodów związanych ze sprzedażą oraz niektórych innych przychodów

¹ Wcześniej obowiązywała trójstopniowa skala podatkowa (tj. 19%, 30% i 40%).

rencistów i emerytów. Zakres tych zwolnień ulega ciągłym zmianom i widoczne są w nich naciski określonych grup interesów. Zdaniem A. Gomułowicza i J. Małeckiego przywileje podatkowe są z reguły wykorzystywane przez obywateli, podatników, bardziej zamożnych i zaradniejszych, którzy w ten sposób mogą część dochodów uchronić przed podatkiem, co jest sprzeczne z zasadami sprawiedliwości społecznej.² Ogólnie ulgi podatkowe w podatku PIT przewidziane przepisami ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych mają charakter systemowy, natomiast nie mają charakteru uznaniowego.

W Polsce emerytury i renty są opodatkowane podatkiem dochodowym PIT na zasadach ogólnych według skali. W 2010 r. świadczenie emerytalne pobierało 7,733 mln osób, w 2011 r. 7,442 mln osób, przy czym dane te nie obejmują emerytów i rencistów KRUS. (por. tabela 1). Osoba, która poza emeryturą lub rentą wypłacaną przez organ podatkowy nie osiągnęła w 2011 r. innego przychodu, nie miała obowiązku składania w urzędzie skarbowym dodatkowego zeznania podatkowego, ponieważ zarówno zaliczki na poczet podatku jak i rozliczenie składał za nią ZUS. Jeśli jednak osobie pobierającej np. emeryturę przysługiwała ulga (np. rehabilitacyjna, internetowa, z tytułu wychowania dzieci) lub możliwość wspólnego rozliczania się ze współmałżonkiem lub dzieckiem wychowywanym przez osobę samotną, osoba ta sama dokonuje rozliczenia z podatku PIT.

Emeryci nie muszą więc składać osobiście zeznań rocznych, chyba, że np. uzyskali dodatkowe dochody lub chcą skorzystać z łącznego rozliczenia z małżonkiem lub też chcą wnioskować o przekazanie 1% podatku należnego na rzecz wybranej organizacji pożytku publicznego. Nawiasem mówiąc, to rozwiązanie ogranicza faktycznie możliwość przekazywania przez tę grupę osób 1% podatku na rzecz w/w organizacji. Jest to kolejne rozwiązanie dyskryminujące faktycznie środowisko emerytów i rencistów.

II. Struktura emerytur i rent

W 2010 r. liczba podatników osiągających dochody wyłącznie z emerytury lub renty oraz innych krajowych świadczeń, o których mowa w art. 34 ust. 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych wyniosła 7.733 017. Przeciętny roczny dochód w tej grupie podatników w 2010 r. wyniósł 15.703 zł, a przeciętny podatek po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne wyniósł 922 zł.³ Przeciętne obciążenie podatnika osiągającego dochód wyłącznie z emerytury lub renty oraz innych krajowych świadczeń, o których mowa w art. 34 ust. 7 ustawy wyniosło w 2010 r. 14,46%. W 2010 r. liczba emerytów lub rencistów, którzy rozliczali się przez organy emerytalno-rentowe wyniosła 5.381.176 podatników. Dochody z tytułu emerytury i renty oraz innych krajowych świadczeń (o których mowa w art. 34 ust. 7. ustawy) w 2010 r. stanowiły 28,84% wszystkich dochodów podlegających opodatkowaniu podatkiem dochodowym PIT, a emerytury i renty zagraniczne - 1,36%. W 2011 r. liczba świadczeniobiorców ZUS wyniosła 7.442,2 tys. w tym 4.979,1 tys. emerytów i 1.195,2 tys. rencistów.

W marcu 2012 r., jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 1, emerytury i renty z ZUS pobierało 7.361,4 tys. świadczeniobiorców, najwyższy odsetek stanowiły osoby otrzymujące emeryturę. W tabeli 2 przedstawiono strukturę emerytów i rencistów pod względem wysokości świadczenia wypłacanego przez ZUS. Najwyższy odsetek (12,6%) emerytów i rencistów pobiera świadczenie w wysokości 1400 – 1600 zł. W przypadku emerytów odsetek ten wynosi 13,8%, zaś w odniesieniu do pobierających renty rodzinne 14,6%.

² A. Gomułowicz, J. Małecki, Podatki, prawo podatkowe, Lexis Nexis Warszawa 2004 r., s. 557.

³ Informacja, Departament Podatków Ministerstwa Finansów.

Tabela 1. Liczba świadczeniobiorców pobierających emerytury i renty – marzec 2012 r.

Wyszczególnienie	Emeryci i renciści	
	liczba w tys.	w procentach
Ogółem	7 361,4	100,0
Emerytury	4 949,8	67,2
Renty z tytułu niezdolności do pracy	1 140,7	15,5
Renty rodzinne	1 270,9	17,3

Źródło: ZUS. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Warszawa 2012 r. s. 1. (Przedstawiona struktura emerytów i rencistów nie obejmuje osób pobierających także świadczenia rolnicze).

Najniższe świadczenia od 500 do 700 zł pobiera w 2012 r. 2,7 % ogółu emerytów i rencistów świadczeniobiorców z ZUS, czyli 198.758 świadczeniobiorców, w tym **0,8 %** emerytów oraz **14,0 %** rencistów (por. tabela 2). Gdyby uwzględnić jeszcze kolejny przedział wysokości świadczenia od 700 do 900 zł to łącznie z pierwszym przedziałem świadczenia, będzie to 10,8 % ogółu emerytów i rencistów, co stanowi liczbę 798 tys. osób.

Tabela 2. Struktura emerytów i rencistów, którym emerytury i renty wypłaca ZUS według wysokości świadczeń w marcu 2012 r.

Wysokość świadczenia w zł	Ogółem	Emerytury	Renty z tytułu nie- zdolności do pracy	Renty rodzinne
	w odsetkach			
OGÓLEM	100,0	100,0	100,0	100,0
do 500,00	0,0	0,0	-	-
500,01 – 700,00	2,7	0,8	14,0	-
700,01 – 900,00	8,1	4,3	23,0	9,8
900,01 - 1000,00	5,3	3,8	11,1	6,0
1000,01 - 1200,00	10,2	9,0	13,5	11,7
1200,01 - 1400,00	12,4	12,6	8,7	14,3
1400,01 - 1600,00	12,6	13,8	5,4	14,6
1600,01 - 1800,00	11,3	12,5	3,9	13,5
1800,01 - 2000,00	8,8	10,2	2,9	8,7
2000,01 - 2200,00	6,7	7,9	2,3	5,9
2200,01 - 2400,00	5,0	5,9	2,1	4,0
2400,01 - 2600,00	3,7	4,2	2,2	3,0
2600,01 - 2800,00	2,7	3,0	1,7	2,4
2800,01 - 3000,00	2,1	2,3	1,8	1,9
3000,01 - 3200,00	1,7	1,9	1,4	1,5
3200,01 - 3400,00	1,5	1,7	1,1	1,2
3400,01 - 3600,00	1,3	1,5	0,9	0,8
3600,01 - 3800,00	1,0	1,2	0,6	0,4
3800,01 - 4000,00	0,8	1,0	0,4	0,2
4000,01 i więcej	2,1	2,4	3,0	0,1

Źródło: Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2012 r. ZUS. Departament Statystyki i Prognoz Aktuarialnych Warszawa 2012 r.

Prezentowane w tabeli 2 wysokości świadczeń z ZUS obejmują kwoty emerytur lub rent należnych przed potrąceniami i zmniejszeniami: bez wyrównań, z dodatkami pielęgnacyjnymi, z dodatkami dla sierot zupełnych, bez świadczeń pieniężnych oraz bez

dotychczasowych świadczeń pielęgnacyjnych przysługujących cywilnym ofiarom działań wojennych, bez dodatków za tajne nauczanie, bez ryczałtów energetycznych, bez dodatków kombatanckich.⁴

Kwoty najniższych gwarantowanych świadczeń emerytalno-rentowych od 1 marca 2012 r. (po ostatniej waloryzacji, według raportu ZUS kształtowały się na poziomie⁵:

- emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renta rodzinna **799,18 zł**
- renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy **613,38 zł**
- renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową i renta rodzinna wypadkowa **959,02 zł**
- renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową **736,06 zł**

Dotatki do emerytur i rent, wysokość dodatków od 1 marca 2012 r.:

- dodatek pielęgnacyjny, za tajne nauczanie **195,67 zł**
- dodatek pielęgnacyjny dla inwalidy wojennego całkowicie niezdolnego do pracy i samodzielnej egzystencji **293,51 zł**
- dodatek dla sieroty zupełnej **367,79 zł**
- dodatek kombatancki, świadczenie w wysokości dodatku kombatanckiego **195,67 zł**
- dodatek kompensacyjny **29,35 zł**
- świadczenie pieniężne dla żołnierzy zastępczej służby wojskowej przymusowo zatrudnianych w kopalniach węgla, kamieniołomach, zakładach wydobywania rud uranu i batalionach budowlanych - w zależności od liczby pełnych miesięcy trwania pracy **od 9,81 zł do 195,67 zł**
- świadczenie pieniężne przysługujące osobom deportowanym do pracy przymusowej oraz osadzonym w obozach pracy przez III Rzeszę i ZSRR - w zależności od liczby pełnych miesięcy trwania pracy **od 9,81 zł do 195,67 zł**

Świadczenie pieniężne przysługujące cywilnym niewidomym ofiarom działań wojennych, zwaloryzowane wyniesie **682,67 zł**, przyznane po raz pierwszy 671,31 zł.

Od 1 marca 2012 r. renta socjalna zwaloryzowana wyniosła **682,67 zł**, a przyznana po raz pierwszy 671,31 zł.

III. Dochody podatkowe z podatku PIT

Udział dochodów budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w latach 2004 – 2011 kształtował się między 13 a 15 % dochodów budżetu ogółem.

Według projektu ustawy budżetowej na 2012 r. dochody budżetu państwa wyniosą 292,7 mld zł. Prognoza dochodów na 2012 r. oparta jest na przewidywanej w 2011 r. dynamice wzrostu PKB oraz planowanych zmianach systemowych.

⁴ ZUS, Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2012 roku.

⁵ Komunikat Prezesa ZUS z marca 2012r. opublikowany w Monitorze Polskim.

Tabela 3. Dochody budżetu z tytułu podatku PIT

Rok	Udział w %
2004	13,7
2005	13,5
2006	14,2
2007	14,9
2008	15,0
2009*	13,0
2010	14,2
2011**	13,7

*zmieniały się stawki skali podatkowej, ** według ustawy

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

Podatkowe dochody budżetu państwa oszacowano na 269,4 mld zł (co stanowi 92% wpływów budżetowych), w tym: VAT – 132,5 mld zł, czyli 45% dochodów państwa, akcyza – 63,4 mld zł, co stanowi 22% wpływów do budżetu, PIT – **42,4 mld zł, czyli 14%** dochodów państwa, CIT – 29,6 mld zł, czyli 10%.

W 2012 r. zostanie ponownie **zwiększony udział gmin we wpływach z podatku PIT: wzrośnie z 48,97% do 49,24%** (W przypadku CIT – ten udział pozostanie na poziomie z 2011 r., tj. 22,86%).⁶

Tabela 4. Dochodu z PIT w dochodach jednostek samorządu terytorialnego JST

Rok	W mld zł
2005	17,7
2006	20,6
2007	25,6
2008	28,5
2009*	27,0
2010**	26,9
2011	29,4

* W 2009 r. nastąpiła zmiana stawek PIT.

** W 2010 r. nastąpił wzrost udziału gmin w podatku PIT z 48,57 do 48,79% a w 2011 r. do 48,97%.

Źródło: Raport JST, MF 2011, dane - Ministerstwo Finansów 2012 r.

Nie można jednak traktować zwiększenia udziału JST we wpływach z PIT o 0,27% jako uszczuplenia dochodów budżetowych, gdyż jest to związane z trwającym od początku reformy samorządowej procesem przekazywania w gestię JST kolejnych zadań w zakresie oświaty, opieki zdrowotnej i socjalnej. Przy czym – jak podkreślają przedstawiciele JST – nie towarzyszy temu odpowiednia skala refundacji w zakresie realokacji środków w ramach sektora budżetowego między podsektorem rządowym a podsektorem samorządowym. Jest to pozornie odrębny problem, bo należy pamiętać, że szczupłość środków w JST na cele opieki zdrowotnej i socjalnej w największym stopniu negatywnie wpływa na możliwość pomocy dla świadczeniobiorców z grupy emerytów i rencistów.

W 2011 r. - według danych Ministerstwa Finansów - na rachunki jednostek samorządu terytorialnego przekazane zostały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 29.430.199 tys. zł, tj. 101,7% kwoty zaplanowanej przez Ministra Finansów z tego tytułu, która wynosiła 28.936.863 tys. zł. W 2011 roku, w po-

⁶ W 2010 r. nastąpił wzrost udziału gmin (jednostek samorządu terytorialnego, JST) w podatku PIT z 48,57% do 48,79 % i wyniósł w 2010 r. 26,9 mld zł. Następnym wzrost udziału JST w PIT nastąpił w 2011 r. do 48,97%.

równaniu do 2010 r., jednostki samorządu terytorialnego uzyskały dochody z tytułu udziału we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych wyższe o 9,4%.⁷

Dochody podatkowe budżetu w 2012 r. mają wynieść 269.427.010 tys. zł, tj. o 8,9% nominalnie więcej niż w 2011 r. Na kwotę tę składają się dochody m.in. z następujących podatków:

- VAT – 132.500.000 tys. zł (o 7,1% więcej niż w 2011 r.)
- akcyza – 63.480.000 tys. zł (wzrost o 8,1%)
- CIT – 29.600.000 tys. zł (wzrost o 19,4 %)
- **PIT – 42.400.000 tys. zł** (wzrost o 9,6 % w porównaniu do 2011 r.)

Na podstawie dostępnych danych trudno oszacować, jaki będzie ubytek wpływów z tytułu podatku PIT, przy zwolnieniu najniżej uposażonych świadczeniobiorców emerytów i rencistów z konieczności odprowadzania podatku dochodowego od osób fizycznych, ale nie wpłynie znacząco na dochody budżetu z tytułu PIT (por. punkt 4 wniosków).

Należy pamiętać, że od początku 2009 r., kiedy zmieniła się skala podatkowa w PIT a dotychczasowe stawki 19, 30 i 40% zostały zastąpione przez 18 i 32% skala podatkowa w podatku dochodowym od osób fizycznych nie zmieniła się. Ponadto nie wzrosły:

- kwota wolna od podatku,
- progi podatkowe,
- limity w ulgach podatkowych (nieznacznie uległy zmianie niektóre ulgi),
- kwoty kosztów uzyskania przychodów.

W sytuacji wzrostu stopy inflacji w poszczególnych latach 2009-2011 w Polsce i zamrożeniu progów podatkowych, nominalne i realne obciążenia podatkowe podatników podatku PIT, także emerytów i rencistów, wzrosły. Konsekwencje zamrożenia szczególnie kwoty wolnej od podatku, zdecydowanie negatywnie wpływają na sytuację finansową osób i rodzin najuboższych, a do tej grupy należą emeryci i renciści z trzech-czterech najniższych przedziałów dochodowych w tej grupie podatników, a zwłaszcza emeryci i renciści z najniższej grupy dochodowej.

IV. Wnioski

1. Podwójne opodatkowanie

Opodatkowanie emerytur podatkiem dochodowym od osób fizycznych (PIT) oznacza w zasadzie podwójne opodatkowanie. Nie jest to dochód ani z pracy, ani w zasadzie z kapitału, nawet jeśli część świadczenia emerytalnego pochodzi z OFE. Tym bardziej, że już wcześniej dochód, z którego została pobrana składka na ZUS, już został opodatkowany. Chodzi o dochód z jednego źródła, jakim jest emerytura lub renta. W przypadku łączenia z innym dochodem z pracy, będzie to już dochód łączny.

Zdaniem A. Sadowskiego z Centrum im. Adama Smitha: „Opodatkowanie emerytur to jeden z największych absurdów ekonomicznych ostatniej dekady. To prawdziwe kuriozum, bo w tym przypadku państwo płaci podatek samo sobie”.⁸ Przepływ środków w rezultacie wypłaty emerytury a następnie pobrania podatku wiąże się z dużymi kosztami zarówno ponoszonymi przez ZUS jak i urzędy skarbowe. Organy rentowe są zobowiązane do pobierania mie-

⁷ http://www.mf.gov.pl/_files/_finanse_samorzadow/sprawozdania_budzetowe/2011/jst_sprawozdanie2011_30-05-2012.pdf dostęp 24.06 2012

⁸ *Opodatkowanie emerytur to absurd ekonomiczny*, Publikacja: 09.01.2008 20:00 | Aktualizacja: 04.02.2012.

sięczych zaliczek na poczet podatku, składek na ubezpieczenie zdrowotne oraz sporządzania rocznych obliczeń podatku.

Pozornie pobranie podatku dochodowego nie stanowi podwójnego opodatkowania, ponieważ ta część dochodu, np. ze stosunku pracy, która jest odprowadzona w formie składki na ubezpieczenie społeczne (emerytalno-rentowe), nie podlega opodatkowaniu. Jeśli zatem kwoty składek na ubezpieczenie emerytalno-rentowe nie podlegają opodatkowaniu, uzasadnione i sprawiedliwe społecznie, zdaniem przedstawicieli Ministerstwa Finansów jest, żeby podlegały opodatkowaniu świadczenia będące następstwem tych składek, czyli emerytury lub renty. Jednakże taka argumentacja ze strony Ministerstwa Finansów jest w istocie ekonomicznie złudna, ponieważ składki na ubezpieczenia społeczne, które pobiera państwo, stanowią paropodatek w formie składki obowiązkowej, które to środki zebrane w FUS stanowią podstawę do wypłaty bieżących świadczeń.⁹ Przyjęty w Polsce system repartycyjny oznacza finansowanie ze składek opłacanych przez osoby aktualnie pracujące wypłat emerytur i rent dla osób uprawnionych do świadczeń emerytalnych i rentowych. *De facto* tymi środkami zebranymi w formie składek na ubezpieczenia społeczne dysponuje państwo lub wyodrębnione fundusze celowe sektora publicznego. Świadczenie emerytalne wypłacane jest przeciętnie po 30 – 40 latach pracy pracownika, środki gromadzone w formie składek nie są oprocentowane, a dopiero świadczenie emerytalne podlega waloryzacji w stosunku do stopy inflacji. Można powiedzieć, że każdy emeryt udzielił państwu nieoprocentowanego kredytu podatkowego, przy czym od określonej grupy dochodowej wielkość odprowadzanych składek ma minimalny, a *de facto* żaden wpływ na wielkość wypłacanych świadczeń emerytalno-rentowych.

W Polsce emerytury są opodatkowane tak jak inne dochody uzyskane w trakcie roku podatkowego (według skali podatkowej), natomiast w innych krajach UE emeryci mają wyższe kwoty wolne od podatku lub też specjalne ulgi czy inne przywileje podatkowe. Są też państwa – np. Bułgaria, Słowacja czy Węgry, w których emerytury nie podlegają opodatkowaniu od osób fizycznych (PIT).¹⁰ W Wielkiej Brytanii przykładowo emeryci wprawdzie podlegają opodatkowaniu, ale mają liczne ulgi, natomiast w Niemczech dopiero w 2040 r. emerytura będzie podlegała pełnemu opodatkowaniu a obciążenia podatkowe wprowadzane są stopniowo przez 35 lat.

W Niemczech począwszy od roku 2005 osoby pobierające świadczenia emerytalne musiały opodatkować połowę otrzymanego świadczenia. Każdego roku wysokość należnego podatku wzrasta i nalicza się go od coraz to większej kwoty świadczenia. O ile za otrzymane w roku 2005 świadczenia emerytalne należało odprowadzić podatek od 50% świadczenia, to za rok 2006 już od 52%. Co roku notuje się wzrost o 2%. Oznacza to, że w roku 2007 54% emerytury i renty należało opodatkować, w roku 2008 z kolei 56%, w roku 2009 kwota wzrosła już do 58%, a w roku 2010 osiągnęła poziom 60%. Aż do 2040 r. będzie stopniowo, co roku, zwiększało się obciążenie emerytur i rent niemieckich, na które nakłada się corocznie rosnący podatek. Do wspomnianego roku 2040 opodatkowana będzie pełna kwota świadczenia emerytalnego. Do roku 2020 wzrost będzie wynosił 2%, rocznie, a w latach 2012-2040 już tylko 1% rocznie.¹¹

Wskazując na rozwiązania niemieckie pamiętać trzeba o równoległe bardzo rozwiniętym systemie różnego rodzaju świadczeń na rzecz seniorów finansowanych zarówno na szczeblu gminy, na szczeblu landu, jak też na szczeblu federalnym, a także rozwiniętym systemie ulg

⁹ Odpowiedź podsekretarza stanu w Ministerstwie Finansów – z upoważnienia ministra – na interpelację nr 8834 w sprawie podwójnego opodatkowania emerytur.

¹⁰ Raport DGP i PRICEWATERHOUSECOOPERS Rozliczenia, Systemy podatkowe w UE

¹¹ *Jak niemieckie władze podatkowe namierzają emerytów*. Uaktualnione szóste wydanie informatora FINMIN, Brandenburg 2011 r.

podatkowych wspierających różne formy aktywności emerytów, jak też umożliwiających pokrywanie kosztów leczenia i rehabilitacji.

2. Duże koszty poboru podatku PIT

Należy dążyć do zmniejszenia kosztów poboru podatku PIT. Naliczanie podatku w ZUS, zaliczkowe płacenie podatku, raportowanie generuje koszty ponoszone przez ZUS, a następnie koszty pojawiające się w systemie urzędów skarbowych (sprawdzanie, kontrola informacji podatkowych poszczególnych podatników, zwroty nadpłaconego podatku itp.). Kosztuje także czas, jaki poświęcają na rozliczenie sami podatnicy (wypełnianie i składanie deklaracji podatkowych). Wszystko to może oznaczać, że koszty poboru zwłaszcza przy najniższych świadczeniach emerytalnych mogą przekraczać wartość podatku należnego i pobranego. Koszty poboru podatku PIT w Polsce należą do najwyższych w krajach UE i szacowane są nawet do 30%.

W 2009 r. według wyliczeń ekspertów Europejskiego Centrum Doradztwa i Dokumentacji Podatkowej, w Polsce (ranking za rok 2009 obejmujący wszystkie należności podatkowe) ściągnięcie 100 euro należności podatkowej „kosztowało” 2,45 euro – to znacznie więcej niż w takich krajach jak Szwajcaria, Irlandia, Wielka Brytania czy nawet Czechy. Koszty administracyjne poboru podatków w naszym kraju przewyższają kilkukrotnie koszty administracyjne w wielu innych średnio- i wysoko rozwiniętych europejskich państwach.¹² Wyższe od Polski koszty poboru podatków w tym okresie miały Włochy, Grecja i Hiszpania. Ponadto prawie we wszystkich krajach europejskich objętych tą statystyką notuje się spadek kosztów poboru, a w Polsce spadku takiego niestety nie odnotowano.

3. Problem ubóstwa emerytów i rencistów

Zgodnie z ustawą o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz niektórych innych ustaw¹³ kwota najniższej emerytury wyniosła w 2012 r. 799,18 zł miesięcznie. W 2011 r. w marcu wysokość świadczenia z tytułu najniższych emerytur i rent między 500,01 a 600,00 zł dotyczyła 2,0 % emerytów i rencistów ZUS. W tej grupie świadczeniobiorców emeryci stanowili 13,0 % a renciści 87,0%.¹⁴

W marcu 2012 r. emeryci i renciści o najniższych świadczeniach między 500,01 a 700,00 zł (we wskazaniach statystycznych należy brać bowiem pod uwagę również te osoby, które nie spełniły wszystkich kryteriów koniecznych do otrzymania minimalnego świadczenia) stanowili już 2,7% ogółu świadczeniobiorców z ZUS. Jak wynika z danych w tabeli 5 najniższe świadczenia w 2012 r. dotyczą rent z tytułu niezdolności do pracy - aż 80,2 % w tej grupie świadczeniobiorców. Według badań ZUS w strukturze emerytur z ZUS zdecydowanie większy odsetek kobiet pobiera relatywnie niskie emerytury, które plasują się w przedziale od 550 do 2.200 zł.

Często w Polsce z powodów fiskalnych, priorytet dostarczenia odpowiednich dochodów budżetowi państwa, przy stosunkowo wąskiej bazie podatkowej, wymusza stosowanie wyższych stawek podatkowych lub następuje poszerzenie bazy podatkowej. Stawki podatku PIT spadły od 2009 r., ale zostały ograniczone niektóre ulgi podatkowe, od lat nie zmieniają się progi podatkowe. Na 2013 r. planowane są dalsze zmiany ograniczające preferencje podatkowe podatników PIT.

¹² M. Piłat, K. Podsiadło, Sz. Wieloch M. Serafin, *Koszty repartycji społecznej*. MBA, dostęp 2012. 06. 22.

¹³ Ustawa z dnia 13 stycznia 2012 r. o zmianie ustawy o emeryturach i rentach z FUS oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2012 r. poz. 118).

¹⁴ Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS w marcu w 2011 r. ZUS 2011.

Tabela 5. Struktura pozioma emerytów i rencistów, dla których emerytury i renty wypłaca ZUS, według najniższych świadczeń w marcu 2012 r.

Wysokość świadczenia w zł	Ogółem w %	Emerytury	Renty z tytułu niezdolności do pracy	Renty rodzinne
do 500	100,0	100,0	–	–
500,01- 700,00	100,0	19,8	80,2	–
700,00- 900,00	100,0	35,5	43,8	20,7
900,00- 1000,00	100,0	48,3	32,3	19,4

Źródło: ZUS, Struktura emerytur i rent wypłacanych z ZUS po waloryzacji w marcu 2012.

Dlatego stosowanie opodatkowania najniższych emerytur i rent może być bardziej szkodliwe społecznie od korzyści fiskalnych państwa.

W roku 2011 w skrajnym ubóstwie żyło 6,7% Polaków. Jak wynika z szacunków GUS w stosunku do roku poprzedniego liczba osób dotkniętych skrajnym zubożeniem zwiększyła się o 400 tys. W 2011 r. miesięczne minimum egzystencji dla jednoosobowego gospodarstwa domowego wynosiło 495 zł, w ubiegłym roku realne dochody z innych źródeł niż praca spadły, natomiast z pracy wzrosły o 1,4%. Prezydent B. Komorowski zapowiadał już w maju 2011 r., że chce walczyć z ubóstwem emerytów.

Z badań Marii Szczur i Aleksandry Wiktorow wynika, że w 2010 r. przeciętny miesięczny dochód rozporządzalny na osobę w gospodarstwach emerytów wynosił 1244,77 zł, natomiast w gospodarstwach rencistów 925,63 zł., co wskazuje na duże różnice w gospodarstwach emerytów i rencistów. Te dwie grupy świadczeniobiorców są traktowane przez instytucje łącznie, gdy w rzeczywistości ich sytuacja materialna jest odmienna, gospodarstwa emeryckie są zwykle mniej liczne.¹⁵ Jak wynika z badań GUS (por. tabela 6) w Polsce, w latach 2010-2011 aż 16,9% gospodarstw domowych rencistów oraz 6,7% gospodarstw emerytów było zagrożone ubóstwem.

Tabela nr 6. Wskaźniki zagrożenia ubóstwem według wybranych cech społeczno- ekonomicznych gospodarstw domowych w latach 2010 – 2011.

Wyszczególnienie	% osób w gospodarstwach domowych o wydatkach poniżej						
	granicy ubóstwa skrajnego (minimum egzystencji)		relatywnej granicy ubóstwa		ustawowej granicy ubóstwa		urealnionej ustawowej granicy ubóstwa*
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2011
OGÓLEM	5,7	6,7	17,1	16,7	7,3	6,5	11,4
Grupy społeczno – ekonomiczne gospodarstw domowych							
Pracowników	5,1	5,7	16,3	15,3	6,9	5,8	10,7
Rolników	8,9	13,1	25,9	28,7	12,1	13,4	21,3
Pracujących na własny rachunek	2,2	3,4	9,3	9,9	3,3	3,4	7,2
Emerytów	3,9	4,6	13,3	12,6	4,1	3,7	6,7
Rencistów	9,6	13,0	25,4	26,4	10,1	10,7	16,9
Utrzymujących się z innych niezarobkowych źródeł	22,4	21,9	41,9	41,0	27,0	23,2	33,3

*W cenach w IV kw. 2006r. Źródło: Szacunki GUS na podstawie badań budżetów gospodarstw domowych, Ubóstwo w Polsce GUS 2012r.

¹⁵ M. Szczur, A. Wiktorow, Rozwarstwienie dochodów a ubóstwo w Polsce, referat na konferencji Instytutu Finansów maj 2012r. Akademia Finansów.

4. Oszacowanie zmian wpływów z podatku PIT

Można dokonać przybliżonego rachunku dotyczącego zmniejszenia wpływów z tytułu podatku PIT, przy zwolnieniu najniżej uposażonych świadczeniobiorców emerytów i rencistów z obowiązku odprowadzania podatku PIT.

Założenia : Najniższą emeryturę ok. 700 zł pobiera miesięcznie w 2012 r. 198 758 emerytów i rencistów, w zaokrągleniu 200 tys. osób.

$700 \text{ zł} \times 200\ 000 = 140\ 000\ 000 \text{ zł}$, z czego 18% podatku wynosi ok. 25 200 000 zł miesięcznie.

Roczny wpływ z tytułu PIT od grupy emerytów i rencistów o najniższych świadczeniach wyniesie miesięcznie $25\ 200\ 000 \times 12 \text{ miesięcy} = 302\ 400\ 000 \text{ zł}$, co stanowi 0,3 mld zł rocznie.

W 2012 r. planowane wpływy z PIT wyniosą 42,4 mld zł a więc udział dochodów z PIT od emerytów i rencistów o najniższych świadczeniach będzie wynosił 0,70%, a więc poniżej 1% rocznie.

5. W perspektywie całkowite zwolnienie emerytur i rent z podatku PIT

Docelowo, w miarę zmniejszania się deficytu budżetowego i długu publicznego w Polsce, powinny obowiązywać podobne zasady przy emeryturach z I i II filara jak przy Indywidualnym Koncie Emerytalnym (IKE) z III filara, a więc zwolnienie z podatku PIT, ponieważ podatek płacony przez emerytów i rencistów nie jest realnym opodatkowaniem nowego w skali makroekonomicznej dochodu z pracy lub kapitału, jedynie transferem w ramach sektorów publicznych. Podatek dochodowy od osób fizycznych w Polsce jest mało wydajnym podatkiem, zarówno z punktu widzenia dochodów budżetu państwa jak i wysokich kosztów jego poboru, a także negatywnych skutków mało elastycznego systemu stopniowo pozbawianego rozwiązań w zakresie ulg i zwolnień podatkowych. Należy też pamiętać, że w Polsce utrwała się nadmierna skala redystrybucji dochodów przez budżet państwa, co niestety jest cechą charakterystyczną społeczeństw i gospodarek systemów totalitarnych i posocjalistycznych. Jeżeli utrzymywanie podatku PIT w określonym horyzoncie czasu byłoby konieczne, to należy przyjąć program stopniowego jego zmniejszania, przy czym strumień dochodów podatkowych z PIT powinien być kierowany do jednostek samorządu terytorialnego (JST), ponieważ ten podatek powinien zasilać całkowicie budżety JST. Lokalne środowiska samorządowe najlepiej umiemy wykorzystywać środki przeznaczone na pomoc dla osób w wieku poprodukcyjnym i dla osób uprawnionych do świadczeń typu rentowego, gdyż są pod coraz większą presją lokalnych społeczności. Natomiast w gestii władz centralnych powinny pozostać składki zbierane na system ubezpieczeń społecznych, zwłaszcza jeżeli będzie kontynuowany powrót do bismarckowskiego systemu repartycyjnego. W tej sytuacji bezwzględnie konieczne jest objęcie emerytów i rencistów programem obniżania opodatkowania PIT, przy czym najniższe grupy dochodowe emerytów i rencistów powinny być z niego zwolnione, a kolejne grupy powinny być objęte albo obniżonym podatkiem, albo podwyższeniem kwot wolnych od podatku PIT.

