



Warszawa, dnia 24 sierpnia 2018 r.

RZECZPOSPOLITA POLSKA
MINISTER FINANSÓW

DD3.054.45.2018

Pan
Robert Mamątow
Przewodniczący Komisji
Praw Człowieka, Praworządności
i Petycji
Senat Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Przewodniczący,

odpowiadając na pismo z dnia 19 lipca 2018 r. Nr BPS.DKS.KPCPP.0330.258.2018 w sprawie wyrażenia stanowiska wobec treści zawartych w petycji Stowarzyszenia Polski Instytut Praw Głuchych z dnia 27 kwietnia 2018 r. oraz udzielenia szczegółowych wyjaśnień dotyczących pytań senatorów przedstawionych na posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 18 lipca 2018 r., uprzejmie informuję.

Wnoszący petycję postulują podniesienie kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych z 8 000 zł do 30 000 zł dla rencistów pobierających najniższe świadczenia rentowe.

W ocenie postulujących, istnieje nierówność w kwestii kwoty wolnej od podatku pomiędzy rencistami a parlamentarzystami, którym przysługuje znacznie wyższa kwota wolna od podatku, czyli 30 000 zł. Zdaniem wnioskodawców, taki stan rzeczy stawia parlamentarzystów w uprzywilejowanej pozycji, co narusza art. 32 Konstytucji RP oraz Konwencję Praw Osób Niepełnosprawnych. Stąd też wnoszą oni o zmianę przepisów ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2018 r. poz. 1509, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą PIT” w taki sposób, aby osobom niepełnosprawnym pobierającym najniższe świadczenia rentowe (1 029,80 zł) podnieść kwotę wolną od podatku do 30 000 zł.

Postulowana w petycji wysokość kwoty wolnej od podatku (30 000 zł) wyliczona została prawdopodobnie w oparciu o diety przysługujące parlamentarzystom (obecnie dieta poselska to 2 505,20 zł miesięcznie, tj. 30 062,40 zł rocznie).

Podstawową zasadą na jakiej oparto ustawę PIT od początku jej obowiązywania, tj. od 1992 r., jest powszechność opodatkowania. Zgodnie z tą zasadą opodatkowaniu podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wprost wymienionych przez ustawodawcę jako wolne od podatku bądź dochodów, od których Minister Finansów zaniechał poboru podatku. Wyrażona w ustawie PIT zasada powszechności opodatkowania w pełni odzwierciedla art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który zobowiązuje każdego polskiego obywatela do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatku, określonych w ustawie. Ustawa PIT zawiera katalog zwolnień przedmiotowych obejmujący ponad 130 różnych rodzajów przychodów

zwolnionych od podatku. Większość z wymienionych tam przychodów ma charakter rodzinny, socjalny czy odszkodowawczy. Przykładowo zwolnieniem od podatku objęte są odszkodowania osobowe, majątkowe, świadczenia rodzinne, zasiłki pogrzebowe, świadczenia z pomocy społecznej, renty wypłacone osobom represjonowanym i członkom ich rodzin na podstawie odrębnych przepisów, dodatki mieszkaniowe i ryczałt na zakup opału, zapomogi losowe, świadczenie wychowawcze (500+).

Przychody zwolnione od podatku, wymienione w ustawie PIT, nie są wliczane do podstawy opodatkowania, w przeciwieństwie do dochodów podlegających opodatkowaniu, z których faktycznie opodatkowuje się kwotę stanowiącą nadwyżkę ponad kwotę wolną od podatku. Z tego też względu przyjęcie toku rozumowania utożsamiającego kwotę wolną od podatku ze świadczeniem zwolnionym od podatku (np. dietą parlamentarną zwolnioną od podatku) powodowałoby, że w każdym przypadku otrzymywania przez podatnika przychodu zwolnionego od podatku, np. świadczenia wychowawczego 500+ na dwoje dzieci (1 000 zł miesięcznie), należałoby uznać, że jego kwota wolna nie wynosi przykładowe 3 089 zł, tylko 15 089 zł (3 089 zł + 12 000 zł);

Kwestie świadczeń wypłacanych parlamentarzystom regulują przepisy ustawy z dnia 9 maja 1996 r. o wykonywaniu mandatu posła i senatora (Dz. U. z 2016 r. poz. 1510, z późn. zm.).

Na podstawie art. 25 tej ustawy posłom i senatorom w okresie sprawowania mandatu, licząc od pierwszego posiedzenia Sejmu lub Senatu, przysługuje uposażenie poselskie lub senatorskie, zwane dalej „uposażeniem”, wypłacane miesięcznie, także za niepełne miesiące sprawowania mandatu. Uposażenie odpowiada wysokości wynagrodzenia podsekretarza stanu, ustalonego na podstawie przepisów o wynagrodzeniu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe, z wyłączeniem dodatku z tytułu wysługi lat.

W myśl art. 27 tej ustawy uposażenie wraz z dodatkami otrzymywane przez parlamentarzystów traktowane jako wynagrodzenie ze stosunku pracy.

Zgodnie natomiast z art. 42 ust. 1 ustawy o wykonywaniu mandatu posła i senatora posłowi i senatorowi przysługują środki finansowe na pokrycie kosztów związanych z wydatkami poniesionymi w związku z wykonywaniem mandatu na terenie kraju, w zryczałtowanej wysokości 25% uposażenia miesięcznego (dieta parlamentarna).

Dieta parlamentarna jest wolna od podatku dochodowego od osób fizycznych w granicach określonych w odrębnych przepisach dla diet otrzymywanych z tytułu pełnienia obowiązków obywatelskich i nie może być zajęta w drodze egzekucji (art. 42 ust. 2 tej ustawy).

Na gruncie przepisów ustawy PIT granicę zwolnienia diety parlamentarnej z podatku wyznacza 21 ust. 1 pkt 17 ustawy PIT, na podstawie którego wolne od podatku dochodowego są diety oraz kwoty stanowiące zwrot kosztów, otrzymywane przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich – do wysokości nieprzekraczającej miesięcznie kwoty 3 000 zł¹⁾.

Jednakże warto wskazać, że przywołane zwolnienie podatkowe nie odnosi się tylko do diet otrzymywanych przez parlamentarzystów, ale także do diet innych osób, które z racji wykonywania czynności związanych z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich (w tym radnych i ławników), diety otrzymują.

¹⁾ Do końca 2017 r. ze zwolnienia od podatku korzystały diety w wysokości 2 280 zł miesięcznie.

Zatem nie można mówić o jakimś szczególnym uprzywilejowaniu parlamentarzystów w stosunku do innych podatników. Mają do nich bowiem zastosowanie takie same regulacje podatkowe, jak do innych podatników tego podatku. Świadczenia pieniężne, które otrzymują z tytułu pełnienia mandatu posła albo senatora, tj. uposażenie oraz diety różnią się od siebie, mają innych cel, stąd też jest odmiennie traktowana na gruncie przepisów ustawy PIT. Uposażenie, traktowane jako wynagrodzenie ze stosunku pracy, jest opodatkowane na ogólnych zasadach według skali podatkowej, natomiast dieta objęta jest zwolnieniem od podatku, tak wszystkie diety osób wykonujących czynności społeczne i obywatelskie.

Jednocześnie należy zauważyć, że Trybunał Konstytucyjny rozpatrując sprawy dotyczące podatku PIT niejednokrotnie w swym orzecznictwie wskazywał, że ustawodawca ma znaczną „swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą państwa, której konkretyzację stanowi przejawiająca się w treści tych regulacji polityka podatkowa; ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym”²⁾.

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu obowiązku podatkowego obejmuje zarówno kwestie przedmiotu opodatkowania, określenia dochodów zwolnionych z podatku (katalog zwolnień przedmiotowych), stawek podatku, a także określenie kwoty wolnej od podatku, która w polskim systemie podatku PIT ma formę kwoty zmniejszającej podatek.

Granice swobody ustawodawcy w kształtowaniu rozwiązań w podatku PIT wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 28 października 2015 r. sygn. akt K 21/14 stwierdzając, że „kwota zmniejszająca podatek ma (...) umożliwić ustalenie podatku dochodowego od osób fizycznych w taki sposób, że jednostce zostanie pozostawiona określona wysokość dochodu do swobodnej dyspozycji. Cel ten ma wymiar społeczny i polega na pozostawieniu jednostce pewnego dochodu niezbędnego do zaspokojenia jej podstawowych potrzeb. Jednocześnie ma zapewnić wszystkim, nawet najbardziej, możliwość uczestniczenia w przyczynianiu się do dobra wspólnego, za pomocą płacenia podatków i uczestniczenia w systemie podatkowym.”

Z tego też względu przez ostatnie dwa lata wprowadzono rozwiązania w podatku PIT mające na celu poprawę sytuacji materialnej podatników o najniższych dochodach, w tym poprzez zróżnicowanie kwoty wolnej od podatku w zależności od poziomu dochodu uzyskanego przez podatnika. Po wielu latach utrzymywania kwoty wolnej od podatku na tym samym poziomie (3 089 zł dla wszystkich podatników), podwyższono tę kwotę dla najniżej uposażonych podatników. Stąd też podatnicy, którzy w 2017 r. uzyskali dochód (podstawę opodatkowania) nie przekraczający 6 600 zł, w ogóle nie zapłacili podatku. Niższy niż w latach poprzednich podatek zapłacili ci, których podstawa opodatkowania mieściła się w granicach od 6 600 zł do 11 000 zł. Kwotę wolną na tym samym co w 2016 r. poziomie zastosowali w rozliczeniu podatnicy, których podstawa opodatkowania przekroczyła 11 000 zł, lecz nie przewyższyła 85 528 zł. Niższa kwota wolna niż w latach poprzednich przysługiwała natomiast podatnikom, których podstawa opodatkowania mieściła się w granicach 85 528 zł – 127 000 zł. Z kolei podatnicy, których dochody przekroczyły w 2017 r. 127 000 zł w ogóle nie zastosowali kwoty wolnej.

²⁾ Wyrok TK z dnia 19 lipca 2007 r. sygn. K 11/06, publ.: OTK ZU z 2007 r. nr 7A, poz. 81.

Rok 2018 r. przyniósł w tym zakresie dalsze, korzystne zmiany. Rozszerzono krąg podatników, którzy nie zapłacą podatku, poprzez podwyższenie kwoty wolnej z 6 600 zł do 8 000 zł. Niższy niż w 2017 r. podatek zapłacą podatnicy, których podstawa opodatkowania będzie mieścić się w przedziale pomiędzy 8 000 zł a 13 000 zł. Nie ulegnie natomiast zmianie dotychczasowa kwota wolna dla podatników, których podstawa opodatkowania przekroczy 13 000 zł a nie przewyższy 85 528 zł. Dla dochodów przekraczających 85 528 zł, zasady ustalania kwoty wolnej pozostają takie, jak w 2017 r.

Powyższe rozwiązanie ma uniwersalny charakter, nie tworzy bowiem zamkniętej kategorii podatników identyfikowanych poprzez źródło przychodu (np. emeryci i renciści, pracownicy, zleceniobiorcy). Natomiast poprzez poziom uzyskanego dochodu (niezależnie do źródła, z którego ten dochód powstał) wyznacza sposób ustalenia wysokości kwoty wolnej od podatku, w taki sposób, aby podatek był proporcjonalny w stosunku do możliwości płatniczych podatników. Pozwala to na bardziej sprawiedliwe rozłożenie ciężarów podatkowych.

Biorąc powyższe pod uwagę za chybiony należy uznać argument podnoszony w petycji, zgodnie z którym postulowane podniesienie kwoty wolnej do 30 000 zł dla wskazanej grupy osób niepełnosprawnych, stanowiłoby zrównanie w prawach z parlamentarzystami. Brak jest podstaw do zmiany przepisów ustawy PIT w kierunku wskazanym w petycji, gdyż do wszystkich podatników opodatkowujących dochody według skali podatkowej, w tym parlamentarzystów i rencistów, zastosowanie mają te same zasady ustalania kwoty wolnej od podatku.

Określenie dla rencistów innej, w tym przypadku wyższej kwoty wolnej od podatku niż przysługująca pozostałym podatnikom, osiągającym przychody z innych źródeł, byłoby niczym nieuzasadnioną preferencją podatkową i naruszałoby konstytucyjne zasady sprawiedliwości, równości i powszechności opodatkowania (art. 2, art. 32 i art. 84 Konstytucji RP).

W załączeniu przekazuję materiał będący odpowiedzią na pytania Senatorów zadane podczas posiedzenia Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 18 lipca 2018 r.

Załącznik 1

Łączę wyrazy szacunku,
z upoważnienia Ministra Finansów
PODSEKRETARZ STANU

Paweł Gruza

/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym

Potwierdzam zgodność kopii wydruku z dokumentem elektronicznym:

Identyfikator dokumentu	2448455.7646499.5233364
Nazwa dokumentu	odpowiedź na petycję.pdf
Tytuł dokumentu	odpowiedź na petycję
Sygnatura dokumentu	DD3.054.45.2018
Data dokumentu	2018-08-24
Skrót dokumentu	50E05DC54645AF650B6531715305FE0567866103
Wersja dokumentu	1.13
Data podpisu	2018-08-24 13:45:52
Podpisane przez	Paweł Marcin Gruza Podsekretarz Stanu

EZD 3.60.93.93.3382

Data wydruku: 2018-08-24

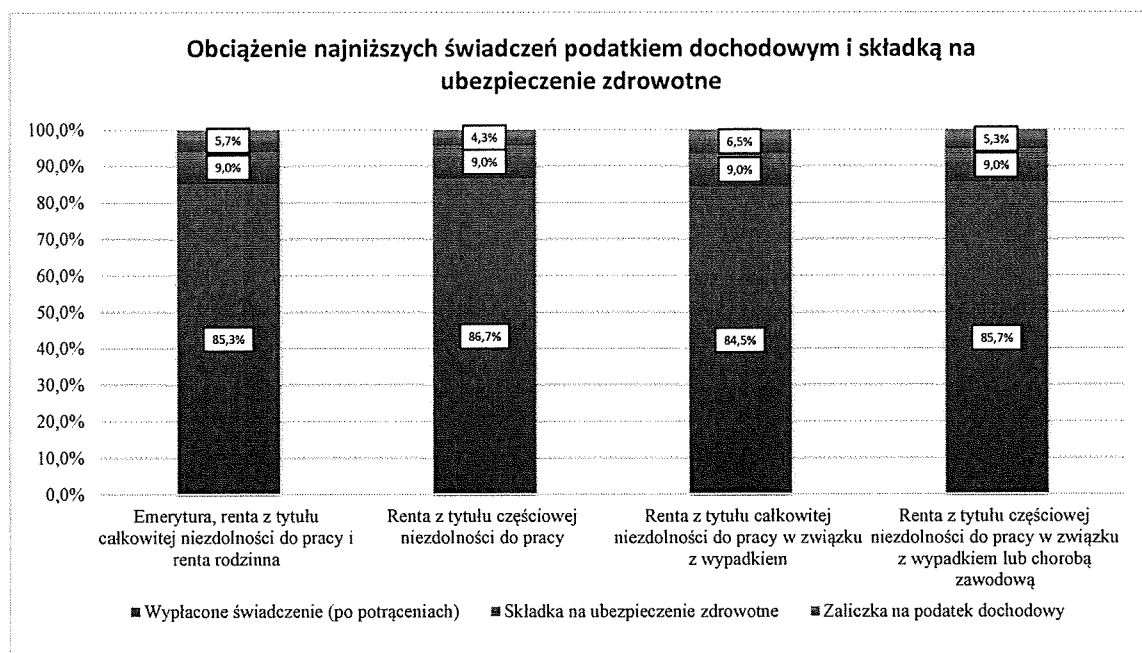
Autor wydruku: Dej Katarzyna (główny specjalista)

W związku z pytaniami zadanyymi na posiedzeniu Komisji Praw Człowieka, Praworządności i Petycji w dniu 18 lipca 2018 r. przekazuję informację o wysokości obciążeń podatkowych w odniesieniu do najniższych świadczeń, które od 1 marca 2018 r. wynoszą:

- 1) emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renta rodzinna – 1 029,80 zł,
- 2) renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy – 772,35 zł,
- 3) renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową i renta rodzinna wypadkowa – 1 235,76 zł,
- 4) renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową – 926,82 zł.

Zaliczka na podatek dochodowy od wymienionych powyżej świadczeń wynosi:

- 1) emerytura, renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy i renta rodzinna – 59 zł,
- 2) renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy – 33 zł,
- 3) renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową i renta rodzinna wypadkowa – 80 zł,
- 4) renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem lub chorobą zawodową – 49 zł.



Powyższe oznaczają, że obciążenie podatkiem dochodowym, w momencie wypłaty tych świadczeń (w trakcie roku podatkowego) kształtuje się na poziomie od 4,3% do 6,5%.

Dodatkowo należy zauważyć, że do podatników, dla których świadczenia powyższe stanowią jedyne źródło przychodów, będzie miała zastosowanie, podwyższona kwota zmniejszająca podatek (dotyczy to świadczeń wymienionych w pkt 1, 2 i 4). Dodatkowo podatnicy mogą

korzystać z przysługujących im preferencji podatkowych (np. z ulgi rehabilitacyjnej, ulgi na dzieci), co w indywidualnych przypadkach znacząco wpływa na obniżenie, bądź wyzerowanie obciążeń podatkowych.

Według danych ZUS¹⁾ w marcu 2018 roku emerytury i renty wypłacane przez ZUS pobierało 7 611 tys. świadczeniobiorców, z tego:

- 5 572 tys. emerytury,
- 798 tys. renty z tytułu niezdolności do pracy,
- 1 241 tys. renty rodzinne.

Świadczenia, których wysokość nie przekroczyła 1 200 zł, pobierało 1 018 tys. świadczeniobiorców, z tego:

- 535 tys. emerytury,
- 337 tys. renty z tytułu niezdolności do pracy,
- 146 tys. renty rodzinne.

Mając na uwadze powyższe szacuje się, że zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych najniższych świadczeń wpłynęłoby na zmniejszenie dochodów sektora finansów publicznych, tj. budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego, o ok. 0,65 mld zł, z tego emerytur – 0,33 mld zł, a rent – 0,32 mld zł. Skutek obliczony dla świadczeń wypłacanych przez ZUS nieprzekraczających kwoty 1200 zł.

Dodatkowy skutek finansowy w przypadku zwolnienia z podatku dochodowego świadczeń wypłacanych przez ZUS do wysokości 2 500 zł (do 30 000 zł w skali roku) wyniósłby ok. 8 mld zł, z tego dotyczący emerytur – 6 mld zł, a rent – 2 mld zł.

¹⁾ *Struktura wysokości emerytur i rent wypłacanych przez ZUS po waloryzacji w marcu 2018 roku*; Departament Statystyki i Prognoz Aktuariatnych ZUS; Warszawa 2018