

ALICJA POMORSKA¹

Kwota wolna od podatku jako instrument realizacji zasady sprawiedliwości podatkowej

Streszczenie

Przedmiotem opracowania jest analiza i ocena najnowszych zmian, jakie nastąpiły w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych, ze szczególnym uwzględnieniem kwoty wolnej od podatku. Głównym efektem tychże zmian jest podwyższenie minimum wolnego od podatku do poziomu minimum egzystencji oraz ustawowy obowiązek Ministra Finansów corocznej weryfikacji obu tych wielkości. Autorka pozytywnie ocenia wprowadzone zmiany, zauważając jednocześnie, iż powinny być traktowane jako wstęp do dyskusji nad nowym modelem opodatkowania osób fizycznych w Polsce.

Słowa kluczowe: podatek dochodowy od osób fizycznych, kwota wolna od podatku, sprawiedliwość podatkowa

¹ Prof. dr hab. Alicja Pomorska – Akademia Leona Koźmińskiego, Warszawa; e-mail: pomorska@kozminski.edu.pl

ALICJA POMORSKA²

Tax-free amount as a measure to implement the principle of tax justice

Abstract

This paper is devoted to analysis and evaluation of recent changes that have taken place in the structure of Polish personal income tax, with particular emphasis on tax-free amount. The main effect of these changes is the increase of the tax-free minimum in comparison to the level of subsistence minimum as well as the statutory obligation of the Minister of Finance to verify both these volumes. The authoress positively assesses the introduced changes, noting that they should be treated as an introduction to the discussion on a new model of taxation of natural persons in Poland.

Keywords: personal income tax, tax free amount, tax justice

² Prof. Alicja Pomorska – Kozminski University; e-mail: pomorska@kozminski.edu.pl

Wśród wielu współcześnie postulowanych w doktrynie prawno-podatkowej, jak też stosowanych w praktyce zasad opodatkowania osób fizycznych szczególne znaczenie przypisuje się zasadzie sprawiedliwości podatkowej. Jak się słusznie podkreśla w doktrynie, stanowi ona jeden z ważniejszych, ale i trudnych problemów i ma swój wymiar historyczny, etyczny i polityczny³.

Poglądy na temat sprawiedliwości podatkowej ulegały istotnym zmianom. I tak, gdy jeszcze na początku XX w. przeważała koncepcja korzyści i ekwiwalentu obciążenia podatkowego za uzyskane od państwa świadczenia publiczne, o tyle współcześnie rozumiana jest ona jako potrzeba dostosowania obciążenia podatkowego do indywidualnej zdolności płatniczej podatnika. Zdolność tę wyznaczają nie tylko wysokość osiągniętego dochodu podatnika, ale jego stan rodzinny, a w szczególności ilość dzieci oraz innych osób pozostających na jego utrzymaniu, wiek podatnika, stan jego zdrowia, a także nadzwyczajne okoliczności, jak choćby klęski żywiołowe osłabiające jego aktualną zdolność płatniczą.

System podatkowy oparty na zasadzie sprawiedliwości podatkowej niesie ze sobą wiele istotnych zalet, a w tym zwłaszcza – jak się podkreśla w doktrynie⁴ – możliwość niwelowania nadmiernych różnic dochodowych, zapewnienie równomiernego i umiarkowanego poziomu obciążeń, a także możliwość większej społecznej dlań akceptacji. Osiągnięcie idealnie sprawiedliwych obciążeń podatkowych jest po prostu niemożliwe i często nieracjonalne, choćby z uwagi na koszty poboru podatku, tym bardziej że zawsze istnieją możliwości wyboru środków realizacji idei sprawiedliwości poza systemem podatkowym w postaci transferów socjalnych⁵. Warto na tym miejscu dodać, iż w doktrynie spotkać można też przeciwną opinię, że to właśnie system świadczeń społecznych jest bardziej kosztownym, i że na dodatek nie gwarantuje on, iż świadczenia społeczne dotrą do właściwych osób i ich rodzin⁶.

³ B. Kolanowska-Kowalska, L. Kołodziejczyk, *Podatek dochodowy od osób fizycznych w krajach UE*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH w Warszawie” 2003, 32.

⁴ Zob. A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Podatki dochodowe, kierunek reform*, „Przegląd Podatkowy” 2009, 8.

⁵ J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Warszawa 2004, s. 87 n.

⁶ P. Russel, *Kierunki zmian w opodatkowaniu dochodów osobistych w państwach UE*, [w:] *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, BAS – Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s. 78.

Większość ekonomistów uznaje, iż podatek ten może jedynie uzupełniać, a nie zastępować o wiele skuteczniejszych transferów socjalnych wykorzystywanych dla celów redystrybucyjnych dochodów ludności, dzięki którym winno zapewnić się środki na minimalne utrzymanie osób najuboższych, jak też łagodzenie dysproporcji dochodowych wynikających z funkcjonującego mechanizmu rynkowego⁷. Dzięki aktywnej polityce redystrybucyjnej można osiągać wiele celów zwłaszcza w dziedzinie zmniejszania zakresu rozpiętości dochodowej gospodarstw domowych (poprzez progresję podatkową) oraz świadczenia z zakresu sfery socjalnej, a także przeciwdziałać niekorzystnej sytuacji dochodowej poszczególnych grup społeczno-zawodowych (łatwa korekta dochodów indywidualnych), czy też wpływać na poziom i możliwości wydatkowe jednostek samorządu terytorialnego dokonywanych poprzez subwencje i dotacje⁸.

W doktrynie prawnej znane są poglądy, iż wyższą efektywność w wyrównywaniu rozwarstwienia dochodowego wykazuje podatek dochodowy⁹.

Osiągnięcie sprawiedliwości podatkowej w praktyce jest rzeczą trudną w dwójnasób; nie ma bowiem uniwersalnych metod jej wdrożenia w praktyce, po wtóre – intencje ustawodawcy i administracji podatkowej nie zawsze są odbierane w oczekiwany sposób przez samych podatników, z których część uznaje, iż została niesprawiedliwie potraktowana w swoich obciążeniach podatkowych¹⁰.

Samą ideę sprawiedliwości opodatkowania, łączącą się w oczywisty sposób z wartościowaniem prawa w kategoriach norm moralnych, z płaszczyzny aksjologicznej i etyczno-socjalnej przenieść należy na grunt normatywny, by znalazła swój wyraz w systemie prawa¹¹. Szukać ją należy przede wszystkim w ustawach zasadniczych, w przyjętych tam zasadach kształtowania stosunków pomiędzy państwem a obywatelem.

W Polsce zasada sprawiedliwości podatkowej jest wywodzona wprost z przepisów Konstytucji RP. Wskazać tu należy w szczególności na treść art. 1 i art. 2 ustawy zasadniczej wyrażających główne wartości moralne i zasady etyczne jednoczące polskie społeczeństwo. Podstawowe znaczenie ma tu w szczególności norma art. 1 stanowiąca, że Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli, z treści której wyprowadza się wprost obowiązek nakładania danin

⁷ Z. Nowak, *Polityka budżetowa*, [w:] A. Fajferek (red.), *Polityka ekonomiczna*, Kraków 1999, s. 99.

⁸ A. Wernik, *Finanse publiczne*, Warszawa 2014, s. 152–153.

⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i Prawo podatkowe*, Warszawa 2004, s. 50 i n.

¹⁰ J. Głuchowski, *Powody ustanawiania ulg i zwolnień podatkowych*, [w:] J. Głuchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szymańska, *Formy zmniejszania podatków w Polsce*, Warszawa 2002, s. 18–19.

¹¹ A. Gomułowicz, J. Małecki, op. cit., s. 59 n.; R. Mastalski (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016, s. 61–63.

publicznych uwzględniających dobro wszystkich obywateli oraz przedłożenie w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne oraz dobro partykularnych interesów grupowych¹². Również treść art. 2 określająca „Rzeczpospolitą Polskę jako demokratyczne państwo prawne urzeczywistniająca ideę sprawiedliwości społecznej” oznacza potrzebę uwzględnienia w przepisach prawa podatkowego wymogów zasady sprawiedliwości podatkowej. Powołać się też należy w tym miejscu na orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego, który uznał zasadę sprawiedliwości społecznej za korektę zasady równości prawa na korzyść obywateli będących w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej.

Na przestrzeni kilku ostatnich lat daje się zauważyć wyraźną zmianę w podejściu zachodnioeuropejskiej doktryny prawnofinansowej jak i ekonomicznej do potrzeby wykorzystywania podatków dochodowych do ograniczania rozwarstwienia dochodowego społeczeństwa, jak też do dostosowania szeregu instrumentów interwencji państwa zmierzającej do łagodzenia tychże nierówności dochodowych. Na zmianę tego stanowiska wpłynęły niewątpliwie zjawiska kryzysowe, jakie wystąpiły na przełomie XX oraz XXI w., a zwłaszcza ostatni kryzys ekonomiczny z lat 2008–2009, które spowodowały całkowity odwrót od nurtów liberalnych upatrujących w nierównościach dochodowych istotnych korzyści w postaci wzmocnienia wyraźnej motywacji do wzrostu aktywności gospodarczej i innowacyjności, a także odwrót od głoszonej przez nich tezy o rozwarstwieniu dochodowym społeczeństwa jako nieuniknionym koszcie dobrobytu. Współczesna doktryna nie tylko nie kwestionuje roli funkcji redystrybucyjnej, ale wprost przeciwnie poszukuje optymalnych instrumentów jej realizacji zarówno przez politykę socjalną, jak i system podatkowy¹³.

Wieloletnie doświadczenia państw UE w zakresie wyrównywania różnic dochodowych obywateli wskazują, iż wykorzystywane są w tej mierze transfery socjalne w postaci zwiększonych wydatków na emerytury i renty, na pomoc najbardziej potrzebującym rodzinom, na wsparcie zatrudnienia, a także na dodatki mieszkaniowe. Co szczególnie istotne, większość państw unijnych, zwłaszcza w okresach kryzysu, aktywnie wykorzystywała też redystrybucyjną funkcję podatku dochodowego poprzez zwiększanie stawek dla podatników o najwyższych dochodach bądź też wprowadzanie dla nich dodatkowych stawek, a także poprzez obejmowanie podatkami osób dotąd wyłączonych z obciążenia oraz do zastępowania

¹² M. Duda, *Kontrowersje dotyczące redystrybucyjnej funkcji podatków*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu” 2009, 8, s. 225 n.

¹³ Szerzej na ten temat zob. K. Wójtowicz, *Rola polityki fiskalnej w ograniczaniu nierówności dochodowych w warunkach kryzysu ekonomicznego – doświadczenia wybranych państw UE*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, 47(3), s. 205–207.

podatku liniowego podatkiem progresywnym. Równocześnie dla podatników z najniższymi dochodami dokonywano obniżek wysokości ich podatków bądź wprowadzano znaczące zniżki stawek, bądź też zwiększano dla nich kwoty minimum wolnego od podatku.

Na tle znacznej aktywności większości państw UE w zakresie wykorzystywania redystrybucyjnej funkcji podatków, zwłaszcza podatku dochodowego, zaskakuje bierność działań polskiego ustawodawcy odnośnie uwzględniania w konstrukcji polskiego podatku odpowiednich rozwiązań mających na celu szerokie wykorzystanie jego funkcji redystrybucyjnej.

Potrzebę istotnego wzmocnienia funkcji redystrybucyjnej podatku dochodowego w Polsce uzasadniają dwie główne przyczyny. Stanowią je:

- znaczne rozwarstwienie dochodowe społeczeństwa występujące zwłaszcza w poszczególnych grupach gospodarstw domowych,
- niedostosowanie aktualnej konstrukcji podatku do pełnienia roli ważnego instrumentu wyrównywania rażących różnic w poziomie tychże dochodów.

Jak wykazały wyniki Europejskiego Badania Dochodów i Warunków Życia EU-SILC przeprowadzonego w roku 2013¹⁴, w Polsce występuje istotne rozwarstwienie dochodowe gospodarstw domowych. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym gospodarstw domowych rencistów wyniósł aż 60,5%, a w ujęciu terytorialnym w najgorszej sytuacji dochodowej były gospodarstwa domowe z regionu Polski Wschodniej, gdzie wspomniany wskaźnik sięgnął aż 32,6%.

Poziom nierówności dochodowych mierzony od lat tzw. współczynnikiem Giniego wyniósł w Polsce w 2003 r. 30,7% i był znacznie wyższy od średniej unijnej.

Przeciętny dochód ekwiwalentny pozostający do dyspozycji gospodarstwa domowego, a stanowiący sumę dochodów wszystkich członków tego gospodarstwa po odliczeniu zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, składek na ZUS i NFZ, a także podatku od nieruchomości wyniósł w 2012 r. w Polsce zaledwie 25 007 zł. Aż 1/3 ogółu gospodarstw w Polsce oceniała swoją sytuację dochodową jako bardzo trudną.

W roku 2014 Komisja Europejska dokonała analizy polskiej polityki gospodarczej oraz oceny Krajowego Programu Reform na lata 2011–2015. W wyniku tychże analiz ustalono, iż pomimo zmniejszenia aż o 1,5 mln liczby osób żyjących w Polsce poniżej relatywnej granicy ubóstwa nadal w roku 2014 odsetek osób zagrożonych skrajnym ubóstwem lub wykluczeniem społecznym był wyższy o 1,3% od średniej unijnej.

¹⁴ Europejskie Badanie Dochodów i Warunków Życia (EU-SILC) w roku 2013, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Społecznych i Warunków Życia, Warszawa 2014, www.gus.gov.pl

Powyższe wyniki potwierdziły też badania gospodarstw domowych przeprowadzone przez GUS, które sprecyzowały, że w 2014 r. w skrajnym ubóstwie żyło w naszym kraju 2,8 mln ludności¹⁵. W następstwie powyższych danych Rada Ministrów przyjęła już 12 sierpnia 2014 r. „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu 2020”, którego głównym celem ma być dalsza i istotniejsza redukcja niekorzystnych współczynników kształtujących skalę ubóstwa społeczeństwa w naszym kraju.

Warto też dodać, iż również w Strategii Rozwoju Kraju 2020 podkreślono szczególne znaczenie poprawy poziomu życia obywateli.

Znaczne rozwarstwienie dochodowe polskiego społeczeństwa, a w tym zwłaszcza zakres ubóstwa wielu grup gospodarstw domowych wymaga obok zwiększonych wydatków państwa na pomoc dla najbiedniejszych rodzin również ich wsparcia w postaci odpowiedniego wykorzystania systemu podatkowego.

Podatek dochodowy od osób fizycznych jako danina powszechna i osobista obciążająca globalny dochód podatnika jest wręcz predystynowany do pełnienia roli instrumentu łagodzenia skutków nadmiernego rozwarstwienia dochodowego poszczególnych grup społecznych, a w szczególności poszczególnych grup gospodarstw domowych. Głównymi atutami tego podatku są: możliwość personalizacji obciążeń podatkowych dla poszczególnych grup podatników, a także jego elastyczność przejawiająca się w łatwości dostosowania jego ciężaru do zmieniającej się sytuacji ekonomicznej podatnika¹⁶. Już na początku lat 90. ubiegłego wieku podatek dochodowy w doktrynie przedstawiano jako ideał podatku, albowiem „może on uczynić zadość wszelkim wymaganiom teorii podatkowej, która słusznie nazywa go owocem, który zerwać mogą tylko społeczeństwa pod względem finansowym dojrzałe ekonomicznie i politycznie jędrne i zdrowe”¹⁷. Powyższy podatek jest nadal traktowany w doktrynie jako jeden z istotnych atrybutów państwa opiekuńczego, a zarazem ważny środek dystrybucji dochodów od bogatych do biednych¹⁸.

W tym miejscu godzi się wspomnieć, iż w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych, będącego idealnym wręcz narzędziem polityki podatkowej, nie istnieje problem harmonizacji przepisów w ramach Unii Europejskiej. Podatek dochodowy od osób fizycznych zawsze był traktowany jako dzieło autonomicznego ustawodawcy, a jego bogata historia dowodzi, iż często był również wykorzysty-

¹⁵ Zob. A. Bieńkuńska (red.), *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku*, GUS, Warszawa 2015, s. 1.

¹⁶ Szerzej na ten temat zob. N. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Warszawa 1993, s. 37.

¹⁷ S. Głębiński, *Nauka skarbowości*, Lwów 1919, s. 392.

¹⁸ K. Polarczyk, *Funkcje podatku dochodowego od osób fizycznych w państwach UE*, [w:] *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, BAS Kancelaria Sejmu, Warszawa 2008, s.11.

wany do pełnienia roli instrumentu polityki rodzinnej, społecznej i stymulacyjnej. W polityce odnoszącej się do podatku dochodowego od osób fizycznych rządzący opierają się przede wszystkim na zasadzie sprawiedliwości poziomej (horyzontalnej), nie chcąc dyskryminować podatników znajdujących się w identycznej sytuacji i cechujących się podobnymi kryteriami. Z drugiej strony reguły sprawiedliwości poziomej nie są neutralne, gdyż domagają się sprecyzowania przesłanek „identyczności” i „podobieństwa”; osąd tych kategorii pozostaje w rękach prawodawcy. Jako przykład można podać, że płeć, wiek, rasa podatnika oraz religia nie są akceptowanymi wszędzie przesłankami różnicowania obciążeń podatkowych; za to takie kryteria spełniają np. liczba osób pozostających na utrzymaniu podatnika, jego stan zdrowia oraz stan cywilny. Generalnie czynniki te mają przekonywać, iż optymalna polityka podatkowa powinna być uzależniona jedynie od kryterium dochodów, konsumpcji i zamożności podatnika¹⁹. Na dowód powyższego można przytoczyć fakt, iż w wielu krajach Unii Europejskiej zdecydowano się w ostatniej dekadzie XX w. wprowadzać nowe najwyższe szczeble tabel podatkowych dla najbardziej zamożnych obywateli i jednocześnie ograniczać redukcje najniższych stawek w podatkach dochodowych, co przez wiele lat było niepisany trendem państw członkowskich²⁰. Wadami zaś podatku są skomplikowanie jego konstrukcji oraz duże koszty obsługi administracji podatkowej.

Głównymi elementami konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych wykorzystywanymi dla realizacji celów sprawiedliwej redystrybucji dochodów podatników są: kwota wolna od podatku, typ zastosowanej skali podatkowej, w tym zwłaszcza ilość i wysokość stawek podatkowych, a także zakres i rodzaje ulg oraz zwolnień podatkowych.

Kwota wolna od podatku jako stały element podatku dochodowego od osób fizycznych jest konstrukcją mającą na celu uwzględnienie osobistego charakteru tegoż podatku, a w szczególności zdolności płatniczej podatnika. Słusznie w doktrynie wskazuje się²¹, iż główną przyczyną, dla której zaczęto stosować kwotę wolną od podatku w systemie obciążenia dochodów osób fizycznych, było uznanie zasady, że nie powinno się żądać ofiar od ludzi żyjących w ubóstwie. Instrumentem mogącym służyć jako kryterium ubóstwa winna być wysokość ustawowego minimum płacy, renty i emerytury. Kwota ta winna zapewnić minimalną ilość środków finansowych pozostawionych do dyspozycji podatnika dla zaspokojenia jego podstawowych potrzeb życiowych, poniżej których występuje zagrożenie biologicznego życia i psychofizycznego rozwoju człowieka. Aktualnie oznacza to,

¹⁹ B. Jacobs, *From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy*, „Public Finance Analysis” 2013, 69(3), s. 343.

²⁰ S. Godar, A. Truger, *Shifting Priorities in EU Tax Policies*, „IMK Study” 2017, 55(5), s. 10.

²¹ Zob. G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, Warszawa 2007, s. 143.

iż wysokość tejże kwoty wolnej od podatku winna nawiązywać do wysokości minimum egzystencji lub minimum socjalnego, których poziom ustala w Polsce Instytut Pracy i Spraw Społecznych. Minimum egzystencji obejmuje koszty związane z wydatkami na żywność, z utrzymaniem i eksploatacją mieszkania, z zakupem leków, jak też środków higieny, a także zakupem niezbędnej odzieży, a w przypadku dzieci podatnika objętych obowiązkiem oświatowym także potrzeby szkolne²². Natomiast minimum socjalne obejmuje obok minimum egzystencji także wydatki związane z kosztami założenia rodziny, wychowania potomstwa oraz z utrzymaniem więzi społecznych na poziomie minimalnym.

Godny podkreślenia jest fakt, iż kwota wolna od podatku była i jest nadal trwałym elementem konstrukcji polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych, począwszy już od pierwszego po odzyskaniu przez Polskę niepodległości podatku dochodowego z 1920 r.²³; występowała też ona w socjalistycznym systemie obciążeń dochodów osób fizycznych, a także, już w warunkach gospodarki rynkowej, w podatku dochodowym z roku 1991²⁴.

Wysokość tej kwoty na przestrzeni lat 1992–2009 miała tendencję wzrostową i wynosiła w latach 1992–1993 4 320 000 starych zł (przed denominacją), zaś w roku 1995 – 788,57 zł po denominacji, w roku 1998 – 1465 zł, a w 2000 r., 2295,79 zł. W kolejnych latach (2003–2006) wysokość kwoty utrzymała się na poziomie 2789,89 zł a a począwszy od 2009 r. aż do 2016 r. wynosiła stałą kwotę 3091 zł²⁵ i była ponaddwukrotnie niższa od wysokości minimum egzystencji, co całkowicie niweczyło sens i znaczenie instytucji minimum wolnego od podatku.

Tak drastycznie niska kwota wolna od podatku była najniższą wśród państw Unii Europejskiej. Fakt ten ilustruje tabela 1²⁶.

²² Zob. szerzej na ten temat J. Deniszczyk, B. Sajkiewicz, *Kategoria minimum egzystencji*, [w:] S. Golińska (red.), *Polska bieda II. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, Warszawa 1997, s. 32.

²³ Ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym, Dz.U. z 1920 r., nr 82, poz. 550.

²⁴ Szerzej na temat ewolucji wysokości kwoty wolnej w podatku dochodowym oraz czynników różnicujących jej wysokość zob. M. Duda-Hyż: *Tax free amount in Polish in Income tax*, [w:] P. Smoleń (red.), *Selected Issues of taxation and Tax Authorities*, Lublin 2016, s. 46–53; Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z dn. 26 lipca 1991 r., tekst jedn.: Dz.U. z 2018 r., poz. 200.

²⁵ Zob. B. Kucia-Guściora, *Kształtowanie się skali progresywnej w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych na tle tendencji w państwach członkowskich UE*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, 7, s. 16.

²⁶ Zob. W. Wyrzykowski, *Kwota wolna od podatku dochodowego – istota i funkcje*, „Pieniądz i Więź” 2015, 3(68), s. 89.

Tabela 1. Wysokość kwot w euro wolnych od podatków w wybranych państwach UE w 2015 roku

Lp.	Państwo	Wysokość kwot wolnych od podatku (w euro)
1.	Cypr	19 500
2.	Hiszpania	17 707
3.	Finlandia	16 100
4.	Wielka Brytania	12 690
5.	Austria	11 000
6.	Belgia	8680
7.	Niemcy	8130
8.	Dania	6263
9.	Francja	5963
10.	Włochy	4800
11.	Portugalia	4104
12.	Chorwacja	3439
13.	Estonia	1728
14.	Czechy	880
15.	Polska	746

Źródło: uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych z 29 listopada 2015 r. oraz raport PWC: *Praca w UE podatki i składki*.

Warto podkreślić, iż wśród państw UE tylko na Węgrzech i w Bułgarii nie stosuje się minimum wolnego od podatku dochodowego. Spośród państw UE w dwunastu z nich minimum wolne od podatku występuje jako odliczenie pewnej kwoty od dochodu, w ośmiu z nich – jako odliczenie od kwoty wymierzonego już podatku, a w siedmiu – w postaci stawki zerowej.

Dla pełniejszej analizy i oceny minimum wolnego od podatku interesujące wydaje się zbadanie relacji jego wysokości do kwoty najniższego wynagrodzenia za pracę, które określa realny wymiar dla podatnika wysokości kwoty wolnej od opodatkowania. Tę relację prezentują dane z tabeli 2.

Porównanie kwoty wolnej od opodatkowania w stosunku do ustawowego najniższego wynagrodzenia występującego w krajach UE wskazuje, iż relacja kwoty wolnej od podatku do najniższego wynagrodzenia jest w Polsce najniższa w porównaniu do pozostałych krajów UE. Wśród krajów UE szczególnie wysoka relacja wysokości kwoty wolnej od podatku do najniższego wynagrodzenia występuje

w Grecji, Słowacji, na Malcie oraz w Bułgarii i mieści się w przedziale 12–18-krotności najniższego wynagrodzenia. Natomiast we Francji, Belgii, Estonii i Słowenii kwota ta stanowi równowartość 4–5-krotności minimalnego wynagrodzenia.

Tabela 2.

Rok	Kwota wolna	Kwota najniższego wynagrodzenia za pracę	Relacja kwoty minimum wolnego od podatku do najniższego wynagrodzenia
2009	3091	1276	2,4
2010	3091	1317	2,3
2011	3091	1386	2,23
2012	3091	1500	2,00
2013	3091	1600	1,80
2014	3091	1680	1,70
2015	3091	1750	1,60
2016	3091	1850	1,60
2017	6600	2000	3,3

Źródło: A. Pomorska (red.), *Potrzeba i kierunki reformy podatków dochodowych w Polsce*, Lublin 2016, s. 58.

Nawet uwzględniając istotne różnice w poziomie płac w państwach UE i w Polsce wyraźna jest dysproporcja relacji polskiej kwoty wolnej od podatku do najniższego wynagrodzenia. Fakt zamrożenia od roku 2009 kwoty wolnej od podatku powoduje, że przy stałej kwocie wolnej jej wielokrotność musi się stopniowo obniżać na skutek stopniowego chociaż nieznacznego wzrostu najniższego wynagrodzenia w Polsce.

Podejmując analizę i ocenę samej konstrukcji jak też wysokości kwoty wolnej od podatku obowiązującej w latach 1992–2016, zwrócić należy uwagę na szereg jej istotnych wad, które uniemożliwiały pełnienie przez nią roli instrumentu służącego ochronie najuboższych podatników. Przede wszystkim wysokość tejże kwoty nie tylko nie była dostosowana do poziomu minimum egzystencji, ale była ponaddwukrotnie od niego niższa. Wysokość tego miesięcznego minimum dla jednoosobowego gospodarstwa pracowniczego ustalona przez Instytut Pracy i Spraw Socjalnych wynosiła w 2014 r. kwotę 6529,08 zł, a dla jednoosobowego gospodarstwa emeryckiego kwotę 6185,16 zł²⁷. Ta rażąca dysproporcja prowadziła do wręcz

²⁷ Zob. opracowanie IPSS na podstawie danych GUS z 2015 r.

paradoksalnej sytuacji, iż osoba żyjąca w ubóstwie, mająca pełne prawo do uzyskania świadczeń z pomocy społecznej, była jednocześnie zobligowana do zapłaty podatku dochodowego.

Fakt pominięcia minimum egzystencji w konstrukcji kwoty wolnej od podatku był wielokrotnie krytykowany przez środowiska naukowe prawników i ekonomistów wskazujących na całkowite niezrozumienie przez polityków istoty dochodu jako zjawiska socjalnego stanowiącego podstawowy miernik zdolności płatniczej podatnika²⁸. Co więcej – niektórzy autorzy wręcz twierdzili, iż z powodu tak drastycznie niskiej kwoty wolnej od podatku nie można wręcz przyjąć, iż w polskim podatku dochodowym stosuje się w ogóle formułę minimum podatkowego²⁹. Brak oparcia przez cały okres lat 1992–2016 kwoty wolnej na minimum egzystencji całkowicie niweczył sens i znaczenie wprowadzonego do konstrukcji podatku minimum podatkowego. Tak drastyczna różnica wysokości kwoty wolnej od podatku wynikała z braku uzależnienia jej wysokości od ilości członków gospodarstwa domowego oraz od źródła pochodzenia dochodów podatnika, które uwzględnia Instytut Pracy i Spraw Społecznych, wyróżniając dwa rodzaje gospodarstw tj. emeryckie i pracownicze. Niestety, jak dotąd polskie prawo podatkowe w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych nie nawiązuje do ekonomicznej kategorii gospodarstwa domowego, ograniczając się jedynie do możliwości wspólnego opodatkowania dochodów małżonków oraz wspólnych dochodów dziecka pozostającego na wychowaniu przez osobę samotną wraz z dochodami tejże osoby³⁰.

Skala rozbieżności obu tych kwot powiększała się w miarę zwiększania się ilości członków gospodarstwa domowego. Jak wskazuje przykład podany w piśmiennictwie prawnopodatkowym³¹, w przypadku trzyosobowej rodziny miesięczna kwota wolna od podatku wynosiła w przeliczeniu na osobę w tymże gospodarstwie domowym ok. 86 zł miesięcznie, czyli niecałe 3 zł dziennie, czego absolutnie nie można uznać za wystarczający dochód dla przeżycia biologicznego i socjalnego. Tymczasem minimum egzystencji ustalone według danych Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych wynosiło na jedną osobę w trzyosobowym gospodarstwie pracowniczym 440, 60 zł. Tym samym kwota wolna od podatku na jedną osobę wyliczona wyżej była aż 5-krotnie niższa³². Dysproporcja ta wynikała z braku uwzględniania przy ustalaniu wysokości kwoty wolnej sytuacji rodzinnej podatnika. Była to

²⁸ A. Komar, *Finanse publiczne*, Warszawa 1994, s. 10.

²⁹ A. Gomułowicz, J. Małecki, op. cit., s. 664; zob. B. Kucia-Guściora, op. cit., s. 17.

³⁰ C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, s. 291.

³¹ R. Zieliński, *Instrumenty personalizacji podatkowej w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Annales UMCS” Sectio H, 2016, 1, s. 707.

³² Ibidem.

zatem kolejna istotna wada konstrukcji minimum podatkowego obowiązującego do 2017 r. Godną podkreślenia jest treść wyroku Federalnego Sądu Konstytucyjnego Niemiec, który uznał w 1993 r., że z opodatkowania powinna być zwolniona taka część dochodu podatnika, która zapewni podatnikowi i jego dzieciom minimum egzystencji³³. Zasada ta winna być przykładem dla konstrukcji opodatkowania dochodu w innych państwach UE, w tym również w Polsce.

Kolejnym istotnym mankamentem obowiązującej kwoty wolnej przed rokiem 2017 była jednakowa jej wysokość przysługująca wszystkim podatnikom bez względu na wysokość ich dochodów oraz sytuację rodzinną i osobistą. Fakt ten pozostawał w sprzeczności z głoszonym w teorii ekonomii postulatem³⁴, iż sprawiedliwość podatkowa polegająca na pełnym powiązaniu obciążenia podatkowego z indywidualną zdolnością płatniczą podatnika wymaga również indywidualizacji kwoty wolnej od podatku w zależności od jego sytuacji dochodowej, rodzinnej i osobistej.

Od dość dawna w piśmiennictwie podnosi się problem w ogóle słuszności opodatkowania najniższych rent, emerytur i zasiłków, zwłaszcza kiedy stanowią one jedyne źródło utrzymania³⁵.

Kolejną istotną wadą konstrukcji i wysokości kwoty był brak jej waloryzacji poza krótkim okresem jej funkcjonowania tj. od roku 1992 do 2004, z tym jednak, iż w tym okresie dokonano modyfikacji samego mechanizmu waloryzacji poprzez zmianę wskaźnika indeksacyjnego. Początkowo był nim wzrost przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w okresie trzech kwartałów w roku poprzedzającym rok podatkowy. W 2001 r. zmodyfikowano mechanizm waloryzacji, przyjmując, iż kwota, o którą zmniejsza się podatek, podlegać będzie w każdym roku podwyższeniu w stopniu odpowiadającym wzrostowi cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy. W drodze nowelizacji ustawy z 2003 r. uchylono przepisy określające mechanizm waloryzacji wysokości zarówno progów podatkowych, jak i kwoty zmniejszającej podatek i to bez powołania się na jakiegokolwiek argumenty natury społeczno-ekonomicznej. Konsekwencją odstąpienia od automatycznej waloryzacji kwoty zmniejszającej podatek było zaniechanie podwyższania jej wysokości³⁶. W okresie lat od 2004 do 2016 kwota wolna została zwiększona tylko raz w drodze ustawy z 2006 r. o 29 zł 94 gr. W rezultacie od 2009 r. wynosi ona 556 zł 02 gr. co odpowiada kwocie wolnej od podatku wynoszącej 3091 zł. Godny podkreślenia jest fakt, iż kwestia zaniechania stałego mechanizmu waloryzacji

³³ Zob. M.M. Hybka, *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w RFN*, Poznań 2005, s. 53.

³⁴ J. Ostaszewski Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, op. cit., s. 91.

³⁵ C. Kosikowski, op. cit., s. 300.

³⁶ M. Duda-Hyż: *Tax free...*, s. 46 n.

kwoty wolnej od podatku stała się jedną z istotnych przyczyn wystąpienia w roku 2014 Rzecznika Praw Obywatelskich z wnioskiem do Trybunału o stwierdzenie niezgodności z Konstytucją przepisu ustawy o podatku dochodowym w zakresie, w jakim ustala kwotę zmniejszającą podatek w wysokości 556,02 zł. W wyniku rozpoznania powyższego wniosku w październiku 2015 r., Trybunał orzekł, iż art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w zakresie, w jakim nie przewiduje mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek gwarantującego co najmniej minimum egzystencji, jest niezgodny z Konstytucją RP. Jednocześnie Trybunał wskazał, „że istotą kwoty zmniejszającej podatek jest korygowanie podstawy wymiaru podatku w taki sposób, aby w dyspozycji każdego podatnika pozostawić określoną kwotę dochodu, która nie powinna być opodatkowania i z tegoż też względu określenie kwoty zmniejszającej podatek nie powinno być oderwane od normatywnych podstaw pozwalających określić wynikające z godności człowieka minimum egzystencji”.

Fakt, iż zaprzestano waloryzacji kwoty wolnej od podatku stopniowo coraz bardziej ją deprecjonował, zważywszy na wzrastające koszty utrzymania i wahania poziomu inflacji. Zjawisko to skutkowało z jednej strony nieznacznym wzrostem liczby podatników, których roczne dochody plasowały się w wyższym przedziale skali podatkowej. Z drugiej strony konserwowało ono wszystkie wady tak niskiej kwoty wolnej od podatku. W doktrynie wskazywano, że sposobem choć częściowego naprawienia tejże sytuacji mogło być uwzględnienie w konstrukcji minimum wolnego od podatku takich czynników, jak: poziom cen podstawowych artykułów konsumpcyjnych oraz stopa inflacji³⁷.

W Polsce działania na rzecz zreformowania drastycznie niskiej kwoty wolnej od podatku podjęto dopiero w 2014 r. wskutek inicjatywy posłów Twojego Ruchu³⁸ postulujących jej podniesienie do poziomu minimum egzystencji. Ta próba nowelizacji przepisów okazała się bezskuteczna, gdyż Sejm odrzucił ten projekt już w pierwszym czytaniu, powołując się na zbyt duży spadek wpływów podatkowych w obliczu znacznego deficytu budżetowego i objęcia unijną procedurą nadmiernego deficytu, wprawdzie czasowo zawieszoną, ale za cenę zamrożenia w Wieloletnim Planie Finansowym Państwa na lata 2014–2017 kwoty wolnej od podatku, progów podatkowych oraz ogólnej kwoty zwolnień podatkowych. Próba ta niejako już „z góry” skazana na niepowodzenia ujawniła jednocześnie społeczeństwu ogromnie zaniżoną wysokość kwoty wolnej.

³⁷ T. Famulska, *Bezpośrednie opodatkowanie dochodów ludności*, „Przegląd Organizacji” 1992, 2, s. 314.

³⁸ Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (druk sejmowy nr 2414), rozpatrywany na posiedzeniu Sejmu RP w dniu 26 czerwca 2014 r. Zob. *Sprawozdanie stenograficzne Sejmu RP 70 posiedzenia*, Warszawa 2014, s. 285–295.

Warto zwrócić uwagę, iż do opóźnienia starań o podwyższenie kwoty wolnej przyczynił się też specyficzny i krytykowany w doktrynie sposób wprowadzenia w polskim podatku kwoty wolnej od podatku niejako „drogą okrężną” w postaci odliczenia jednakowej dla wszystkich podatników kwoty w wysokości 556,02 zł od podatku obliczonego w pierwszym progu skali podatkowej³⁹. Prościej znacznie zabiegiem byłoby wprowadzenie do samego tekstu ustawy minimum wolnego od podatku w kwocie 3091 zł. Ten swoisty i zręcznie zakamuflowany zabieg ustawodawcy spowodował – jak się wydaje – iż większość podatników, a w tym – jak sądzę – posłów, zapytana wprost o wysokość kwoty wolnej od podatku dochodowego miałyby trudności z podaniem właściwej odpowiedzi.

Dopiero kolejna próba podwyższenia kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych, z jaką wystąpił w roku 2014 Rzecznik Praw Obywatelskich przyniosła pozytywne rezultaty w postaci wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r.⁴⁰. Orzekł on, że art 27 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest niezgodny z art. 2 i art. 84 Konstytucji RP w zakresie, w jakim nie przewiduje korygowania kwoty minimum wolnego od podatku przy uwzględnieniu minimum egzystencji.

Z przebiegu samej rozprawy oraz z treści uzasadnienia wyroku wynika, iż Trybunał Konstytucyjny z dwóch wartości konstytucyjnych tj. z jednej strony zapewnienia wyższej kwoty wolnej od podatku, z drugiej – ochrony równowagi budżetowej przyznał wyraźny prymat zapewnieniu wyższej kwoty wolnej od podatku. Co więcej – konieczność zapewnienia ochrony dochodów osobom najuboższym wywiódł nie tylko z zasady sprawiedliwości społecznej (wyrażonej w art 2 Konstytucji), ale także po raz pierwszy z wyraźnie akcentowanej zasady zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa (art. 84), którego treścią jest powszechny, obywatelski obowiązek płacenia podatków. Z kolei tenże powszechny obowiązek płacenia podatków powiązał, w pełni popierając stanowisko Rzecznika Praw Obywatelskich, ze zdolnością do ich zapłaty, co oznacza konieczność uwzględnienia faktycznych możliwości płatniczych podatnika. Rzecznik Praw Obywatelskich wywiódł tę konieczność z treści art. 20 Konstytucji wskazującego na charakter ustroju naszego państwa opartego na społecznej gospodarce rynkowej. W konsekwencji wymaga to przy tworzeniu prawa podatkowego uwzględnienia w nim komponentu społecznego, a nie tylko ekonomiczno-finansowego, by nie doprowadzić podatnika do ubóstwa. W tenże właśnie sposób dodatkowo został

³⁹ J. Szolno-Koguc, *Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990–1995. Założenia a realizacja*, Lublin 2000, s. 131.

⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015, sygn. K/21/14.

wzmocniony argument za koniecznością uwzględniania minimum egzystencji przy ustalaniu wysokości kwoty wolnej od podatku.

Warto przy tym zwrócić uwagę, iż zarówno z treści wyroku, jak i jego uzasadnienia wynika wyraźna inspiracja bogatym orzecnictwem Federalnego Trybunału Konstytucyjnego Niemiec. Wprawdzie inspiracja ta nie doprowadziła naszego Trybunału Konstytucyjnego do uznania minimum egzystencji za wyznacznik kwoty wolnej jako prawa konstytucyjnego, jak to się dzieje w Niemczech, natomiast w Polsce uznano go za wartość konstytucyjną.

Można jednak żywić nadzieję, iż w niedalekiej przyszłości w polskim podatku dochodowym uwzględnianie wysokości minimum egzystencji w kwocie wolnej od podatku zostanie potraktowane jako obowiązek konstytucyjny. Będzie to zapewne stanowić istotny krok w kierunku urzeczywistnienia wzmocnienia ochrony w prawie podatkowym godności ludzkiej. W pełni zatem należy uznać za przekonywujący pogląd doktryny, „iż wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 2015 roku stanowi swoisty kamień milowy” w dotychczasowym orzecnictwie naszego Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym praw osób żyjących w ubóstwie⁴¹.

Mimo iż Trybunał Konstytucyjny zapewnił *vacatio legis* w okresie jednego roku na wprowadzenie wyroku w życie, nazbyt późno i pospiesznie podjęto przygotowania do jego wykonania. Wskazuje na to głównie przeprowadzona błyskawicznie – w ciągu zaledwie 3 ostatnich dni listopada 2016 r. – procedura legislacyjna w przedmiocie znowelizowania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Jak można sądzić, głównym powodem tego pośpiechu była obawa przed masowymi wystąpieniami podatników o wznowienie postępowań podatkowych zakończonych decyzją na podstawie ich niezgodności z Konstytucją w świetle orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Tak późno podjęta dyskusja nad nowym mechanizmem kwoty wolnej od podatku negatywnie wpłynęła na ostateczny jego kształt legislacyjny.

Nie ulega jednak wątpliwości, iż po kilkunastu latach utrzymywania rażąco niskiego poziomu minimum wolnego od podatku, wywołującego negatywne skutki natury społecznej nastąpiła długo oczekiwana przez podatników – choć wciąż będąca tylko małym krokiem w kierunku ograniczenia obszarów ubóstwa społeczeństwa – zmiana przepisów polegająca na ustaleniu poziomu kwoty wolnej od podatku równej wysokości minimum egzystencji. Był to swoisty kompromis polityczny między interesem fiskalnym państwa a interesem grupy najuboższych podatników, mających w tym przypadku istotne wsparcie Trybunału Konstytucyjnego. Drugim ważnym czynnikiem, który zdeterminował ostateczny kształt

⁴¹ Szerzej na ten temat zob. A. Płoszka: *Konstytucyjnie gwarantowane minimum egzystencji a kwota wolna od podatku. Uwagi na kanwie wyroków w sprawie K 21/14*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2016, 1(17).

i wysokość minimum wolnego od podatku, była również obawa o negatywne dla budżetu względy fiskalne, jakie mogłaby przynieść podwyżka tej kwoty w kontekście istotnych pod względem finansowych wpływów gwarantowanych budżetowi państwa i budżetom lokalnym przez podatek dochodowy od osób fizycznych.

Na szczególną uwagę i pełną akceptację zasługuje nałożenie po raz pierwszy na Ministra Rozwoju i Finansów ustawowego obowiązku corocznej weryfikacji kwoty wolnej od podatku z uwzględnieniem wysokości minimum egzystencji ustalonej przez Instytut Pracy i Spraw Społecznych.

Nowy obowiązujący już przy obliczaniu podatku za 2017 rok system kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych⁴² okazał się niezwykle skomplikowany, a to z powodu istotnych zmian dokonanych w dotychczasowych jego zasadach. Przede wszystkim zrezygnowano z dwóch jego zasad, tj. zasady powszechności stosowania kwoty wolnej od podatku dla wszystkich podatników oraz zasady jednakowej dla nich wszystkich wysokości kwoty 556,02 zł zmniejszającej podatek. Trzecią zmianą było też wprowadzenie degresywności kwoty wolnej, co oznacza, iż jej wysokość będzie stopniowo zmniejszać się wraz ze wzrostem dochodu podatnika. Wprowadzenie tych nowych zasad niezwykle skomplikowało system korzystania przez podatników z minimum podatkowego; nie zmienił się tylko dotychczasowy sposób wprowadzenia tegoż minimum w postaci kwoty zmniejszającej podatek.

Samo przyjęcie tychże nowych zasad, a zwłaszcza zróżnicowanie wysokości kwoty zmniejszającej podatek w zależności od wysokości osiągniętego dochodu podatnika nie powinno budzić większych wątpliwości natury merytorycznej, zwłaszcza w świetle wieloletnich doświadczeń krajów UE, które już od wielu lat stosują je w swoich systemach i to z dobrym skutkiem. Nie we wszystkich tych państwach kwota minimum wolnego od podatku przysługuje każdemu podatnikowi w przypadku uzyskiwania dochodów z określonych źródeł; najczęściej stosuje się ją w przypadku dochodów podatnika uzyskiwanych z wynagrodzenia za pracę, emerytur, rent oraz samozatrudnienia. Głównym czynnikiem różnicującym wysokość kwoty wolnej od podatku jest wielkość uzyskanego przez podatnika rocznego dochodu, a także w niektórych państwach jego sytuacja rodzinna. W wielu państwach unijnych konstrukcja minimum wolnego od podatku jest dwuczęściowa i składa się: z kwoty podstawowej przyznawanej samemu podatnikowi oraz kwoty dodatkowej przyznawanej z uwagi na ilość jego dzieci oraz innych członków gospodarstwa domowego pozostających na jego utrzymaniu.

⁴² Ustawa z 29 listopada 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, Dz.U. z 2016 r., poz. 1926.

Tak ustalona kwota obowiązuje w Belgii, Czechach, Estonii, Niemczech, Słowenii i Grecji. Czynnikiem różnicującym wysokość kwoty wolnej od podatku bywa też wiek podatnika, czego przykładem jest znacznie wyższe minimum wolne od podatku przyznawane w Hiszpanii osobom starszym, które ukończyły 65 lat⁴³.

Nowa tabela podatkowa obowiązująca od 1 stycznia 2017 r. w Polsce i mająca zastosowanie do opodatkowania dochodów osiągniętych w tymże roku podzieliła podatników na 4 mini grupy podatkowe w zależności od wysokości podstawy opodatkowania w tymże roku. I tak, w roku 2017 kwota zmniejszająca podatek wynosiła:

- 1188 zł – dla podstawy obliczenia podatku nieprzekraczającej kwoty 6600 zł,
- 1188 zł pomniejszone o kwotę obliczoną wg wzoru: $631 \text{ zł } 98 \text{ gr} \times (\text{podstawa obliczenia podatku} - 6600 \text{ zł})$: 4400 zł, dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 6600 zł i nieprzekraczającej kwoty 11 000 zł,
- 556 zł 02 gr – dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 11 000 zł, nieprzekraczającej kwoty 85 528 zł,
- 556 zł 02 gr pomniejszone o kwotę obliczoną wg wzoru $556 \text{ zł } 02 \text{ gr} \times (\text{podstawa obliczenia podatku} - 85 \text{ 528 zł})$: 41 472 zł dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 85 528 zł i nieprzekraczającej kwoty 127 000 zł.

W przypadku najbogatszych podatników, których podstawa obliczenia podatku przekroczyła w roku 2017 wysokość 127 000 zł, kwota zmniejszająca podatek nie będzie miała w ogóle zastosowania.

Przedstawiony wyżej nowy system stosowania w 2017 r. kwoty zmniejszającej podatek dochodowy od osób fizycznych wskazuje wyraźnie na dość ograniczony zakres zmian, jako że z jego dobrodziejstwa skorzysta zaledwie ok. 3 mln podatników najuboższych. Natomiast aż ponad 21 mln podatników nie odczuje żadnej pozytywnej zmiany, ponieważ ich kwota zmniejszająca podatek wynosić będzie nadal 556 zł 02 gr. Za ledwie ok 650 tys. podatników zapłaci większy podatek⁴⁴. Oznacza to, iż reforma powyższa, zgodnie zresztą z założeniami władz, nie będzie zbyt kosztowna dla budżetu państwa.

Oceniając generalnie pozytywnie sam fakt podwyższenia ponaddwukrotnie dotychczas obowiązującej kompromitująco niskiej wysokości kwoty wolnej od podatku, nie można przemilczeć faktu wyraźnego niedostosowania wysokości przedziałów dochodowych poszczególnych grup podatników do poziomu mini-

⁴³ M. Korolewska, *Minimum podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w państwach UE*, „Infos BAS” 10 września 2015, 15(198), s. 1–2.

⁴⁴ Zob. A. Cieslak-Wróblewska, *Kwota wolna od podatku nie dla najlepiej zarabiających*, „Rzeczpospolita” 27.11.2016, www.rp.pl

malnego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnych rent i emerytur. Wysokość przedziałów dochodowych determinująca możliwości skorzystania z podwyższonej kwoty wolnej od podatku lub jej stosownego obniżenia zupełnie nie uwzględnia poziomu minimalnych wynagrodzeń w gospodarce narodowej w 2017 r., które wynosiło 2000 zł miesięcznie⁴⁵ ani też poziomu minimalnych rent i emerytur, których wysokość kształtowała się w sposób przedstawiony w tabeli 3⁴⁶.

Tabela 3.

Okres	1.03.2016 r. – 28.02.2017 r.
Minimalne wynagrodzenie w gospodarce narodowej	2000 zł
Emerytury i renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy oraz renta rodzinna	882 zł 56 gr
Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy	676 zł 75 gr
Renta z tytułu całkowitej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową oraz renta rodzinna wypadkowa	1059 zł 07 gr
Renta z tytułu częściowej niezdolności do pracy w związku z wypadkiem przy pracy lub chorobą zawodową	812 zł 10 gr

Źródło: www.gofin.pl

Dane tabeli 3 wskazują, iż tylko niewielka część najuboższych podatników osiągających dochody z najniższych wynagrodzeń minimalnych rent i emerytur będzie mogła skorzystać przy rozliczeniach podatku za rok 2017 z nowej podwyższonej ponaddwukrotnie wysokości kwoty wolnej od podatku.

Godny uwagi, a przy tym pozytywnej oceny jest fakt kontynuowania dalszej i zapowiadanej zarówno przez Prezydenta, jak i Rząd, a oczekiwanej przez społeczeństwo kolejnej podwyżki kwoty wolnej od podatku do wysokości 8000 zł, wprowadzonej ustawą o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁷. Nastąpiła ona bardzo szybko, bo dotyczyć będzie już rozliczeń podatku za rok 2018. Dokonanie tejsze reformy rekomendował Minister Rozwoju i Finansów zgodnie z Wieloletnim Planem Finansowym Państwa przyjętym przez Radę

⁴⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2017 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 1456.

⁴⁶ Mon. Pol. z 2016 r., poz. 168; Dz.U. z 2015 r., poz. 1242 ze zm.

⁴⁷ Zob. Ustawa z dnia 27 października 2017 r., o zmianie ustawy o podatku dochodowym fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. z 2017 r., poz. 2175.

Ministrów na lata 2017–2020 dalsze podwyższenie kwoty wolnej od podatku do wysokości 8000 zł. Zgodnie z ustawą (art. 27 ust. 1 a pkt 1–3) nastąpi podwyższenie w roku 2018 kwoty zmniejszającej podatek z dotychczasowego poziomu 1188 zł do wysokości 1440 zł dla podstawy obliczenia podatku dla podatników z dochodem do 8000 zł. Drugą istotną zmianą, jaką przyniosła ustawa, jest też zwiększenie granicznej kwoty dochodów dla drugiej grupy podatników, których podstawa opodatkowania przekroczy kwotę 8000 zł, ale nie będzie wyższa niż 13 000 zł. I tak, przy rozliczaniu podatku dochodowego w roku 2018 obowiązywać będą następujące nowe podwyższone już kwoty zmniejszające podatek:

1. 1440 zł – dla podstawy obliczenia podatku nieprzekraczającej kwoty 8000 zł,
2. 1440 zł pomniejszone o kwotę obliczoną wg wzoru: $883 \text{ zł } 98 \text{ gr} \times (\text{podstawa obliczenia podatku} - 8000 \text{ zł}) : 5000 \text{ zł}$, dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 8000 zł i nieprzekraczającej kwoty 13 000 zł,
3. 556 zł 02 gr – dla podstawy obliczenia podatku wyższej od 13 000 zł i nieprzekraczającej kwoty 85 528 zł,
4. 556 zł 02 gr pomniejszone o kwotę obliczoną wg wzoru: $556 \text{ zł } 02 \text{ gr} \times (\text{podstawa obliczenia podatku} - 85528) : 41472$.

Sądzić należy, iż korzyści z podwyższenia kwoty wolnej od podatku, jak też ze zwiększenia pojemności dochodowej dla drugiej grupy podatników odczują w szczególności osoby uzyskujące minimalne dochody z pracy oraz zdecydowana większość emerytów i rencistów. Te nowe podwyższone kwoty zmniejszające podatek będą obowiązywać przy wymiarze podatku za 2018 rok co oznacza, że ich efekt finansowy będzie dopiero widoczny w roku 2019.

Obie podwyżki kwoty wolnej od podatku spowodują uszczuplenie wpływów finansowych zarówno dla budżetu państwa, dla którego podatek dochodowy stanowi trzecie pod względem wydajności finansowej źródło dochodów, jak też dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego partycypujących w postaci udziałów w tychże dochodach. W 2015 r. udziały w podatku PIT dla samorządów, zwłaszcza dla gmin stanowiły podstawowe źródło ich finansów. Według szacunku dokonanego w 2015 r. przez Forum Obywatelskiego Rozwoju podniesienie kwoty wolnej od podatku do wysokości 8 000 zł spowoduje roczny ubytek dochodów sektora finansów publicznych w wysokości ok. 15 mld zł, w tym łączny roczny ubytek dochodów z PIT w całym sektorze samorządowym wyniesie ok. 7,5 mld. zł⁴⁸.

Zgłaszane w piśmiennictwie obawy o negatywny wpływ obu kolejnych podwyżek kwot wolnych od podatku na stabilność budżetu państwa należy uznać

⁴⁸ M. Wiktorzak, *Wpływ zwiększenia kwoty wolnej od podatku PIT na dochody jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, 5, s. 20.

za nieuzasadnione, jako że dodatkowe środki finansowe, które pozostawione będą do dyspozycji najuboższym podatnikom, wykorzystane przez nich zostaną na zakup towarów i usług, co skutkować będzie zwiększonymi wpływami z podatków konsumpcyjnych. Spodziewane zwiększenie popytu konsumpcyjnego będzie miało bardzo pozytywne następstwa dla gospodarki, ponieważ wpłynie na jej dalszy rozwój oraz wzrost PKB. Zmiana struktury wpływów budżetowych polegająca na zwiększeniu dochodów z podatku VAT kosztem zmniejszenia wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych zwiększy też efektywność poboru podatków, gdyż ograniczy koszty ich poboru, z uwagi na to, iż pobór podatku od towaru i usług jest zdecydowanie mniej kosztowny i efektywniejszy⁴⁹.

Jeżeli chodzi o możliwości zrekompensowania ubytku dochodów z PIT dla budżetów jednostek samorządowych mogą wchodzić w grę w szczególności dwa rozwiązania, tj.:

- 1) podwyższenie procentowego ich udziału w dochodach w PIT⁵⁰,
- 2) uszczelnienie dotychczasowego systemu dochodów poprzez większą efektywność poboru podatków lokalnych, zwłaszcza podatku od nieruchomości oraz stopniowego przejścia na system podatku katastralnego⁵¹.

Oceniając pozytywnie sam fakt rozpoczęcia reformy podatku dochodowego od osób fizycznych od dwóch kolejnych podwyżek minimum wolnego od podatku dla najuboższych grup podatników, postulować należy dalsze kontynuowanie reform przy jednoczesnym pogłębieniu dotychczasowego zróżnicowania kwoty zmniejszającej podatek o takie czynniki jak: sytuacja rodzinna – w szczególności uwzględniająca ilość dzieci oraz innych domowników pozostających na utrzymaniu podatnika, jak też jego sytuacja osobista, determinowana jego wiekiem i stanem zdrowia. Bogate i pozytywne w skutkach doświadczenia państw UE w zakresie stosowania minimum wolnego od podatku stanowiąc winny ogromną pomoc przy realizacji tego postulatu⁵².

W sytuacji poprawy stanu finansów publicznych jak najbardziej pożądanym działaniem będzie dalszy wzrost ustawowej kwoty minimum wolnego od podatku, z którego będzie mogła korzystać większa grupa podatników. Koniecznym jest jednak uproszczenie sposobu obliczania kwoty zmniejszającej podatek poprzez nadanie jej formy ryczałtu kwotowego w miejsce obecnie obowiązującego, niezwykle skomplikowanego matematycznie systemu indywidualnej degresji podatkowej.

⁴⁹ Zob. W. Wyrzykowski, op. cit., s. 92.

⁵⁰ M. Wiktorzak, op. cit., s. 26.

⁵¹ W. Wyrzykowski, op. cit., s. 93.

⁵² M. Korolewska, op. cit.

Przyjęty kierunek reformowania kwoty wolnej od podatku uznać należy za generalnie słuszny, lecz należy go traktować jedynie jako wstęp do dyskusji o nowym powszechnym i sprawiedliwym modelu podatku dochodowego od osób fizycznych na co zarówno znaczenie fiskalne jak i jego redystrybucyjny charakter bez wątpienia zasługują.

Dla wzmocnienia skuteczności realizacji funkcji redystrybucyjnej podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce konieczne są obok dalszych podwyżek kwoty wolnej od podatku także istotne zmiany w aktualnej konstrukcji skali progresywnej i to zarówno w ilości i pojemności dochodowej poszczególnych jej szczebli, jak też wysokości stawek podatkowych. Aktualnie obowiązujące w podatku zaledwie dwa niezwykle pojemne przedziały dochodowe, jak też poziom dwóch odpowiadającym im stawek w wysokości 18% i 32%, co prezentuje tabela 4, trudno uznać za wystarczające do zniwelowania tak znacznej rozpiętości dochodowej polskich podatników.

Tabela 4.

Podstawa obliczenia podatku w zł		Podatek wynosi
Ponad:	Do:	
	85 528	18% minus kwota zmniejszająca podatek
85 528		15 395 zł 04 gr + 32% nadwyżki ponad 85 528 zł minus kwota zmniejszająca podatek

Źródło: art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Zważywszy na fakt, iż dochody około 98% ogółu podatników mieszczą się w pierwszym progu dochodowym obejmującym kwoty dochodu w granicach do 85 528 zł rocznie, oznacza to, iż w praktyce mamy do czynienia z podatkiem liniowym absolutnie nieskutecznym w roli instrumentu redystrybucji dochodów podatników. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie „podatek liniowy jako element doktryny liberalnej prowadzi do obniżania podatku wąskiej grupie beneficjentów oraz do przerzucania kosztów tej operacji na grupy osób o niższych dochodach, podczas gdy głosi się, czy raczej »kłamie«, że chodzi o stworzenie lepszych przesłanek dla formowania się kapitału i inwestowania (cel deklarowany)”⁵³.

Konieczne jest zatem znaczne rozszerzenie dotychczasowej skali progresywnej poprzez wprowadzenie co najmniej dwóch nowych przedziałów dochodowych

⁵³ G. Kołodko, *Wędrujący świat*, Warszawa 2008, s. 23.

oraz odpowiadających im wysokości stawek. Przede wszystkim, uwzględniając aktualną wysokość najniższego wynagrodzenia za pracę oraz minimalnych rent i emerytur, należałoby wprowadzić dodatkowy przedział dochodowy obejmujący roczne dochody podatników w wysokości do 45–50 tys. zł z odpowiadającą im stawką o wysokości 10–11%. Drugi próg obejmowałby kwoty ponad 45(50) tys. do 90 tys. zł ze stawką 18%. Z kolei proponowana pojemność trzeciego progu obejmowałaby kwotę powyżej 90 tys. do 180 tys. zł ze stawką 25%, a czwartego kwotę dochodów powyżej 180 tys. zł ze stawką 32%⁵⁴. Aktualnie obowiązująca 18% stawka powoduje relatywnie wysokie obciążenie dochodów z pracy, jako że jest ona nawet wyższa od średniej stawki obowiązującej w państwach OECD, która wynosi 15,5%⁵⁵.

Warto dodać, iż wśród państw UE jedynie w Danii i Irlandii obowiązują w podatku dochodowym – podobnie jak w Polsce – tylko dwa przedziały dochodowe i odpowiadające im stawki, natomiast w pięciu kolejnych państwach występują 4 stawki, a aż w ośmiu państwach ilość stawek wynosi co najmniej 5 i więcej.

Jak wskazują bogate doświadczenia systemów podatkowych obciążających dochody osób fizycznych, najbardziej skutecznym instrumentem realizacji redystrybucyjnej funkcji podatku dochodowego od osób fizycznych stanowi obowiązująca w jego konstrukcji skala podatkowa z rozbudowaną i zróżnicowaną ilością przedziałów dochodowych i stawek. W tym też kierunku winny zmierzać, obok zmian w wysokości kwoty wolnej od podatku, dalsze niezbędne reformy polskiego podatku dochodowego, jeśli ma być on podatkiem sprawiedliwym.

Bibliografia

- Bartosiewicz A., Kubacki R., *Podatki dochodowe, kierunek reform*, „Przegląd Podatkowy” 2009, 8.
- Bieńkuńska A. (red.), *Ubóstwo ekonomiczne w Polsce w 2014 roku*, Warszawa 2015.
- Cieślak-Wróblewska A., *Kwota wolna od podatku nie dla najlepiej zarabiających*, „Rzeczpospolita” 27.11.2016, www.rp.pl
- Deniszczuk J., Sajkiewicz B., *Kategoria minimum egzystencji*, [w:] S. Golinowska (red.), *Polska bieda II. Kryteria, ocena, przeciwdziałanie*, Warszawa 1997.
- Duda M., *Kontrowersje dotyczące redystrybucyjnej funkcji podatków*, „Roczniki Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Toruniu” 2009, 8.

⁵⁴ Proponowane kwoty zostały oparte na podstawie minimalnego poziomu wynagrodzenia za pracę w 2016 r. w wysokości 1850 zł, w 2017 r. w wysokości 2000 zł oraz minimalnych kwot rent i emerytur.

⁵⁵ Zob. A. Sieroń, *Polski system podatkowy: diagnoza problemów oraz propozycja reformy*, „Wrocław Economic Review” 2015, 21(1), s. 25.

- Duda-Hyż M., *Tax free amount in Polish in Income tax*, [w:] P. Smoleń (red.), *Selected Issues of taxation and Tax Authorities*, Lublin 2016: 46–53.
- Famulska T., *Bezpośrednie opodatkowanie dochodów ludności*, „Przegląd Organizacji” 1992, 2.
- Głąbiński S., *Nauka skarbowości*, Lwów 1919.
- Głuchowski J., *Powody ustanawiania ulg i zwolnień podatkowych*, [w:] J. Głuchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szymańska, *Formy zmniejszania podatków w Polsce*, Warszawa 2002.
- Godar S., Truger A., *Shifting Priorities in EU Tax Policies*, „IMK Study” 2017, 55(5).
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2004.
- Hybka M.M., *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w RFN*, Poznań 2005.
- Jacobs B., *From Optimal Tax Theory to Applied Tax Policy*, „Public Finance Analysis” 2013, 69(3).
- Kolanowska-Kowalska B., Kołodziejczyk L., *Podatek dochodowy od osób fizycznych w krajach UE*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH w Warszawie” 2003, 32.
- Kołodko G., *Wędrujący świat*, Warszawa 2008.
- Komar A., *Finanse publiczne*, Warszawa 1994.
- Korolewska M., *Minimum podatkowe w podatku dochodowym od osób fizycznych w państwach UE*, „Infos BAS” 10 września 2015, 15(198).
- Kosikowski C., *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011.
- Kucia-Guściora B., *Kształtowanie się skali progresywnej w polskim podatku dochodowym od osób fizycznych na tle tendencji w państwach członkowskich UE*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2012, 7.
- Mastalski R. (red.), *Prawo podatkowe*, Warszawa 2016.
- Nowak Z., *Polityka budżetowa*, [w:] A. Fajferek (red.), *Polityka ekonomiczna*, Kraków 1999.
- Ostaszewski J., Fedorowicz Z., Kierczyński T., *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, Warszawa 2004.
- Pietrewicz N., *Polityka fiskalna*, Warszawa 1993.
- Płoszka A., *Konstytucyjnie gwarantowane minimum egzystencji a kwota wolna od podatku. Uwagi na kanwie wyroków w sprawie K 21/14*, „Kwartalnik o Prawach Człowieka” 2016, 1(17).
- Polarczyk K., *Funkcje podatku dochodowego od osób fizycznych w państwach UE*, [w:] *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, Warszawa 2008.
- Russel P., *Kierunki zmian w opodatkowaniu dochodów osobistych w państwach UE*, [w:] *Tendencje w opodatkowaniu dochodów osób fizycznych w państwach UE*, Warszawa 2008.
- Sieroń A., *Polski system podatkowy: diagnoza problemów oraz propozycja reformy*, „Wrocław Economic Review” 2015, 21(1).
- Sprawozdanie stenograficzne Sejmu RP 70 posiedzenia*, Warszawa 2014, s. 285–295.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Warszawa 2007.
- Szołno-Koguc B., *Reforma polskiego systemu podatkowego w latach 1990–1995. Założenia a realizacja*, Lublin 2000.
- Wernik A., *Finanse publiczne*, Warszawa 2014.
- Wiktorzak M., *Wpływ zwiększenia kwoty wolnej od podatku PIT na dochody jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse Komunalne” 2016, 5.

Wójtowicz K., *Rola polityki fiskalnej w ograniczaniu nierówności dochodowych w warunkach kryzysu ekonomicznego – doświadczenia wybranych państw UE*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2016, 47(3).

Wyrzykowski W., *Kwota wolna od podatku dochodowego – istota i funkcje*, „Pieniądz i Więź” 2015, 3(68).

Zieliński R., *Instrumenty personalizacji podatkowej w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Annales UMCS” Sectio H, 2016, 1.