

Założenia ustawy o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw

1. Uwagi wprowadzające

Mimo wprowadzenia do polskiego systemu prawa podatkowego kilku fragmentarycznych rozwiązań uwzględniających potrzeby rodzin, zasadnicza konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce nadal nie rozpoznaje, że sytuacja materialna gospodarstw domowych, w których wychowują się małoletnie dzieci zasadniczo różni się od sytuacji tych, w których podatnik nie ma innych osób na utrzymaniu. Tymczasem, o ile nakłady związane z utrzymaniem dziecka ponoszą jego rodzice, to przyszłe korzyści wynikające z jego pracy oraz zapłaconych przez nie podatków i składek ubezpieczeniowych osiągnie całe społeczeństwo. Trudno traktować wychowywanie dziecka w rodzinie jako okoliczność o charakterze neutralnym z perspektywy systemu podatkowego.

Niewystarczający jest mechanizm ulgi podatkowej, która stanowi jedynie wyłom w istniejącym systemie i został skonstruowany jako rozwiązanie preferencyjne, czyli sugerujące uprzywilejowanie. Tymczasem już w założeniu systemu podatkowego trzeba uwzględnić, że dziecko, jak inni obywatele, powinno zostać uwzględnione już w punkcie wyjścia powstawania obowiązku podatkowego.

Proponowana zmiana ma na celu poprawę sytuacji polskich rodzin, w tym w szczególności rodzin wielodzietnych, poprzez wprowadzenie zmian do ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (dalej jako: u.p.d.o.f.)¹. Główną zmianą w stosunku do istniejącego aktualnie stanu prawnego, która ma umożliwić realizację tego celu, jest wprowadzenie **instytucji znanej pod nazwą „podatkowego ilorazu rodzinnego”**, która stanowi istotny instrument prorodzinny w niektórych państwach europejskich, w tym zwłaszcza we Francji². Należy również zaproponować **zmiany dotyczące tzw. kwoty wolnej od podatku, polegające na połączeniu wysokości tejże kwoty z minimalnym wynagrodzeniem oraz rozciągnięcie zastosowania tej kwoty na wszystkich obywateli Rzeczypospolitej Polskiej**. Przyczyni się to do **urealnienia wysokości dochodów, które mają być objęte opodatkowaniem**. Aktualnie bowiem regulacje u.p.d.o.f. pozwalają na

¹ Tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 1387 z późn. zm.

² A. Kędzierska-Szczepaniak, *Rozwiązania prorodzinne w podatku dochodowym od osób fizycznych na przykładzie Francji i Polski*, „Economics and Management” 1 (2015), s. 205; B. Kłos, *Wsparcie finansowe dla rodzin z dziećmi w Polsce i w wybranych państwach członkowskich Unii Europejskiej*, „Analizy Biura Analiz Sejmowych” 6/142 (2016), s. 5.

opodatkowanie realnych dochodów osób bezdzietnych, natomiast w przypadku rodzin z dziećmi w ogóle nie uwzględnia się faktu podziału dochodu między wszystkich członków rodziny. Wszelkie inne zmiany proponowane w niniejszych założeniach mają zatem charakter wtórny, związany z koniecznością dostosowania polskiego systemu podatkowego do wprowadzenia nowej instytucji korzystnej dla rodzin z dziećmi.

Proponowane rozwiązanie przyczyni się do wzmocnienia realizacji konstytucyjnej zasady ustrojowej, jaką jest spoczywający na organach władzy publicznej obowiązek zapewnienia małżeństwu jako związkowi kobiety i mężczyzny, rodzinie, rodzicielstwu i macierzyństwu ochrony i opieki (art. 18 Konstytucji RP). W tym konkretnym przypadku chodzić będzie o wzmocnienie opieki, jaką Rzeczpospolita Polska roztacza nad rodzinami, co zresztą pozostaje w ścisłym związku z opieką względem wszystkich pozostałych wartości doniosłych na gruncie wskazanej normy konstytucyjnej³. Ponadto – zgodnie z art. 71 ust. 1 Konstytucji RP – państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. W świetle tego przepisu prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych mają rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne. O ile w stosunku do rodzin niepełnych norma ta znajduje swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (zob. art. 6 ust. 4-8 u.p.d.o.f.), o tyle rodziny wielodzietne są w tym względzie potraktowane w sposób dyskryminujący i pomijający ich znaczenie dla całego społeczeństwa.

Wprowadzenie instytucji ilorazu rodzinnego do polskiego prawa podatkowego przyczyni się również do zmiany statusu rodziny, która stanie się – przynajmniej w pewnym zakresie – podmiotem prawa. Zagadnienie podmiotowości rodziny na gruncie prawa podatkowego było już przedmiotem refleksji naukowej w literaturze przedmiotu, podejmowanej na ogół na marginesie rozważań nad rolą systemu podatkowego w ramach polityki prorodzinnej prowadzonej w Polsce⁴. Obecnie jednak przyjmuje się, że zasadniczo podmiotowość na gruncie

³ Por. W. Borysiak, komentarz do art. 18, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*, t. I, *Komentarz do art. 1-86*, [red.] M. Safjan, L. Bosek, Warszawa 2016, nb. 5; L. Garlicki, komentarz do art. 18, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. I, Lex 2016, uwaga 15; B. Banaszkiewicz, „Małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny”. O niektórych implikacjach art. 18 Konstytucji RP, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 22/3 (2013), s. 605-606.

⁴ Spośród licznych pozycji dotyczących przedmiotowej problematyki wskazać można: A. Kostecki, *Podmiotowość prawna małżonków*, „Państwo i Prawo” 1 (1965), s. 63 i n.; P. Smoleń, *Pozycja rodziny w przepisach materialnej części ogólnego prawa podatkowego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 10/1 (2000), s. 153 i n.; I. Szczepańska, *Rozwiązania o charakterze prorodzinnym w polskiej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej*, „Ius Novum” 2 (2013), s. 143 i n.; K. Świąch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Warszawa 2013 (dostępna również w formie elektronicznej w systemie Lex); M. Rękas, *Wsparcie rodziny w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) w Polsce w*

prawa podatkowego jest przymiotem osób fizycznych, nie zaś rodziny jako całości⁵. Wskazuje na to treść art. 7 § 1 ustawy z dnia Ordynacja podatkowa (dalej jako: o.p.)⁶, zgodnie z którym podatnikiem „jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu”. Warto jednak zauważyć, że zgodnie z § 2 cytowanego przepisu ustawy podatkowe mogą ustanawiać podatnikami inne podmioty niż wymienione powyżej.

Historycznie koncepcja podmiotowości rodziny na gruncie polskiego prawa podatkowego ukształtowała się w okresie międzywojennym⁷. W ustawie z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym⁸ przewidziano rozwiązanie, zgodnie z którym do dochodów głowy rodziny doliczano dochody małżonka oraz dzieci, pod warunkiem, że głowa rodziny miała prawo rozporządzania tymi dochodami lub prawo ich użytkowania⁹. Rozwiązanie takie określa się współcześnie jako tzw. **koncepcję reprezentacji**¹⁰. Odpowiadała ona ówczesnym stosunkom ekonomicznym, w których główny ciężar związany z utrzymaniem rodziny spoczywał przede wszystkim na mężczyźnie, choć wychodząc poza aspekt prawno-podatkowy zauważyć trzeba, że prawo zarządu i użytkowania majątkiem współmałżonka wcale nie musiało przypadać mężowi, strony miały bowiem swobodę w jego ukształtowaniu¹¹.

Należy zauważyć, że faktyczne przyznanie pewnego zakresu podmiotowości podatkowej rodzinie, jako wspólnocie osób połączonych więzami prawnymi i naturalnymi (małżonkom oraz ich dzieciom naturalnym i przysposobionym) nie jest rozwiązaniem nieznanym w obecnie obowiązującym prawie polskim w tym sensie, że zna ono konstrukcję podmiotów, które nie są osobami fizycznymi, a wspólnotami obejmującymi osoby fizyczne (tzw. korporacyjne osoby prawne). W zakresie prawa prywatnego można – jedynie tytułem przykładu – wskazać tu na stowarzyszenia, określane w literaturze jako rejestrowe. Warto także podkreślić, że rodzina, którą powszechnie uważa się za podstawową komórkę życia społecznego, jest bodaj jedyną wspólnotą współkreującą stosunki społeczne, która jest tej podmiotowości pozbawiona –

latach 1992-2013, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 37/1 (2014), s. 440 i n.; A. Goettel, Podatkowoprawne skutki zawarcia i ustania małżeństwa, Warszawa 2016 (dostępna również w formie elektronicznej w systemie Lex).

⁵ Por. K. Świąch, *op. cit.*, pkt 1.5.

⁶ Tekst jedn.: Dz.U. z 2019 r., poz. 900 z późn. zm.

⁷ E. Misiewicz, *Łączne opodatkowanie dochodów małżonków – preferencja podatkowa wspierająca rodzinę*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 348 (2014), s. 220.

⁸ Dz.U. z 1920 r., nr 82, poz. 550.

⁹ P. Smoleń, *op. cit.*, s. 156.

¹⁰ K. Świąch, *op. cit.*, pkt 1.5.

¹¹ Zob. J. Bardach, B. Leśnodorski, M. Pietrzak, *Historia ustroju i prawa polskiego*, Warszawa 1994, s. 560.

posiadają ją bowiem zarówno wspólnoty lokalne i regionalne (w postaci wspólnot samorządowych, które dysponują osobowością prawną), jak i wspólnota obywatelska (zob. art. 1 Konstytucji RP), choć w tym ostatnim przypadku podmiotowość nie ma charakteru prywatnoprawnego i należałoby ją raczej utożsamiać z podmiotowością prawną Rzeczypospolitej Polskiej na gruncie prawa międzynarodowego.

Przyznanie rodzinie podmiotowości choćby w zakresie stosunkowo wąskim (jedynie na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych) stanowiłoby również pozytywną odpowiedź na postulaty formułowane w literaturze przedmiotu¹².

2. Ekonomiczne uzasadnienie dla wprowadzenia podatkowego ilorazu rodzinnego

Według badań przeprowadzanych corocznie przez Centrum im. Adama Smitha (CAS) koszty wychowania dzieci w Polsce nieustannie rosną¹³. Jakkolwiek w ostatnim czasie polskie rodziny otrzymały istotne wsparcie w postaci programu Rodzina 500+, który przyczynił się do wzrostu dzietności w Polsce w stosunku do okresu bezpośrednio poprzedzającego jego wprowadzenie¹⁴, to należy w dalszym ciągu rozbudowywać system wsparcia prorodzinnego. Zważywszy na fakt, że program Rodzina 500+ ma charakter redystrybucyjny, należałoby przyjąć, że po jego rozszerzeniu na pierwsze dziecko dalsze działania prorodzinne będą związane raczej z obniżaniem obciążeń podatkowych, nie zaś dystrybucją środków budżetowych, która z reguły rodzi wyższe koszty obsługi administracyjnej.

Trzeba przy tym pamiętać, że wprowadzenie konstrukcji rodzinnego ilorazu podatkowego nie będzie miało charakteru rozwiązania, które można postrzegać jako „przywilej” rodzin z dziećmi. Gwarantuje ono natomiast urealnienie wysokości należności podatkowej od dochodu przypadającego na osobę w rodzinie, a tym samym – jak wskazuje M. Kośny – przyczyni się

¹² Zob. przykładowo: A. Dziega, P. Telusiewicz, *Naturalne prawa rodziny wołaniem o jej podmiotowość*, [w:] *Abiit non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD*, [red.] A. Dębiński, P. Stanisławski, T. Barankiewicz, J. Potrzebski, W. Staszewski, A. Szarek-Zwijacz, M. Wójcik, Lublin 2013, s. 1187 i n.

¹³ Zob. *Koszty wychowania dzieci w Polsce*, informacja prasowa Centrum im. Adama Smitha dostępna pod adresem: <http://smith.pl/pl/artykuly/koszty-wychowania-dzieci-w-polsce-2019> (dostęp: 21 października 2019 r.).

¹⁴ Z 1,289 w 2015 r. do 1,453 w 2017 r.; następnie w 2018 r. wskaźnik dzietności uległ lekkiemu obniżeniu do wysokości 1,435. Pod pojęciem dzietności rozumieć należy średnią liczbę dzieci, jaką kobieta urodziłaby w ciągu całego życia rozrodczego przy założeniu długotrwałego utrzymywania się odnotowanego w danym roku kalendarzowym natężenia urodzeń na poszczególnych etapach życia w wieku 15-49 lat – P. Szukalski, *Wzrost dzietności w ostatnich latach: dlaczego najbardziej korzystają z niego duże miasta?*, „Demografia i Gerontologia Społeczna – Biuletyn Informacyjny” 5 (2019), s. 1. Por. także: A. Ruzik-Sierdzinska, *Krótkookresowe skutki programu Rodzina 500+*, „Studia z Polityki Publicznej” 1/17 (2018), s. 67.

do „odzwierciedlenia ich rzeczywistej zdolności płatniczej”¹⁵. Dodać trzeba, że wprowadzenie podatkowego ilorazu rodzinnego powinno być połączone ze zmianami w sposobie obliczania kwoty wolnej od podatku (art. 27 ust. 1a u.p.d.o.f.). Zwiększy to jego efektywność ekonomiczną – wówczas realną korzyść uzyskają również rodziny uboższe, które nawet po jego zastosowaniu nie odczułyby istotnej zmiany w zakresie obciążeń podatkowych ze względu na to, że aktualnie istniejąca progresja podatkowa jest stosunkowo niewielka (tzw. stawki podatkowe w wysokości 18% oraz 32% - art. 27 ust. 1 u.p.d.o.f.). Z tych samych względów prawo powinno przewidywać jedynie **możliwość skorzystania z tego rozwiązania przez polskie rodziny**. Tym samym wykluczona byłaby sytuacja, w której niektóre rodziny doznałyby realnej straty finansowej na skutek wprowadzenia proponowanego instrumentu, co jest możliwe w warunkach stosunkowo niewielkiej progresji podatkowej¹⁶. Ryzyko to zostanie zniwelowane w sytuacji, gdy rozwiązanie to będzie miało charakter dobrowolny (fakultatywny)¹⁷.

3. Konstrukcja podatkowego ilorazu rodzinnego oraz proponowane zmiany w sposobie obliczania kwoty wolnej od podatku

Konstrukcja podatkowego ilorazu rodzinnego polega na dzieleniu osiągniętego przez małżonków dochodu przez tak zwane części fiskalne¹⁸. W modelu francuskim przyjęto, że części fiskalne wynoszą:

- a) po 1 na każde z małżonków,
- b) po 0,5 na pierwsze oraz drugie dziecko,
- c) po 1 na trzecie i każde kolejne dziecko¹⁹.

Łączny dochód do opodatkowania ustalany jest jako iloraz sumy wspólnych dochodów osiągniętych przez członków rodziny i części fiskalnych:

¹⁵ M. Kośny, *Podatkowy iloraz rodzinny – dlaczego warto go wprowadzić?*, materiał prasowy Tygodnika Katolickiego „Niedziela”, dostępny pod adresem: <https://www.niedziela.pl/artukul/25885/Podatkowy-iloraz-rodzinny---dlaczego> (21 października 2019 r.).

¹⁶ Zob. A. Kędzierska-Szczepaniak, *op. cit.*, s. 209; I. Wóycicka *et alia*, *Dobry klimat dla rodziny. Program polityki rodzinnej Prezydenta RP*, Warszawa 2013, s. 13, przyp. 2.

¹⁷ Należy przy tym postulować, by w dalszej perspektywie czasowej obniżyć stopę podatkową dla osób najmniej zarabiających poprzez wprowadzenie dodatkowej, najniższej stawki podatkowej. W takiej sytuacji możliwe byłoby rozważenie wprowadzenia konstrukcji ilorazu podatkowego, jako obligatoryjnej.

¹⁸ A. Kędzierska-Szczepaniak, *op. cit.*, s. 205.

¹⁹ *Ibidem*, s. 206; B. Kłos, *op. cit.*, s. 5. W przypadku osób rozwiedzionych każda z części fiskalnych przypadających na ich wspólne dzieci dzielona jest na połowę.

suma dochodów członków rodziny / liczba części fiskalnych

Zastosowanie tej konstrukcji powoduje, że **małżonkowie posiadający dzieci mogą znaleźć się w niższym progu podatkowym, niż osoby o analogicznych zarobkach, które nie posiadają dzieci**. Tym samym **lepiej odzwierciedlona zostaje realna sytuacja zarobkowa poszczególnych podatników**, co powinno mieć znaczenie kluczowe dla ustalenia wysokości podatku od osób fizycznych. Oczywiście w polskich warunkach (jedynie dwie stawki podatkowe) miałyby to wpływ jedynie na sytuację części rodzin wielodzietnych - tych o stosunkowo dobrej sytuacji majątkowej.

Rozwiązanie to miałyby większe znaczenie dla rodzin uboższych w sytuacji zmian w sposobie ustalania wysokości kwoty wolnej od podatku dochodowego od osób fizycznych. Kwota taka powinna być bowiem liczona oddzielnie dla każdej z części fiskalnych. Oznaczałoby to, że wysokość podatku byłaby ustalana jako suma kwot stanowiących odpowiedni procent (wedle stawki) kwoty dochodu przypadającego na każdą część fiskalną, pomniejszonego o kwotę wolną od podatku ustalaną oddzielnie dla każdej części fiskalnej.

4. Kwota wolna od podatku

Proponować również należy ustalenie stałej wysokości kwoty zmniejszającej podatek (kwoty wolnej od podatku) dla wszystkich obywateli. Kwota wyjęta spod opodatkowania powinna wynosić 12-krotność minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego w trybie przepisów art. 2 i art. 4 przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 z późn. zm.). Oznacza to, że kwota, o którą należy pomniejszyć podatek byłaby ustalana w wysokości odpowiadającej aktualnej stawce podatkowej (obecnie wedle progu niższego, który od 2020 r. ustalony będzie na poziomie 17%) obliczanej od wspomnianej 12-krotności minimalnego wynagrodzenia.

Wzór: $12 \times \text{wynagrodzenie minimalne} \times 17\% = \text{kwota, o którą należy pomniejszyć podatek}$

Taka kwota wolna powinna przysługiwać na każdego obywatela, nie tylko na podatnika. Przyczyni się to do poprawy sytuacji rodzin z dziećmi. W przypadku, gdy rodzice nie wychowują dziecka wspólnie powinny być zastosowane zasady znajdujące obecnie zastosowanie w przypadku wspólnego rozliczania samotnie wychowującego dziecko

(decydujące przykładowo o tym, który z rodziców po rozwodzie ma możliwość pomniejszenia podatku względnie w jakiej proporcji mogą skorzystać z tego obydwój rodzice).

Skutki wprowadzenia nowej kwoty wolnej od podatku (12-krotności płacy minimalnej)

- Kwota wolna obejmie wszystkich podatników.
- Wydzielić można podatników, czyli osoby pełnoletnie i pracujące, oraz dzieci (kwota zmniejszająca podatek, która przypada na dziecko jest odliczana od podatku przez jego rodzica).
- Podatnicy mieszczący się w I progu podatkowym (13-85 tys.) obecnie odliczają od podatku 556,02 zł. Ci z nich, których dochód przekracza 31 200 zł (12 * płaca minimalna) odliczać będą 5304 zł, **czyli de facto o 4748 zł więcej niż do tej pory.**
$$kwotawolnaodpodatku = 12 \times \text{płacaminimalna} = 12 \times 2600\text{zł} = 31200\text{zł}$$
$$kwotazmniejszającapodatek = kwotawolnaodpodatku \times 17\% = 31200\text{zł} \times 17\% = 5304\text{zł}$$
- Dodatkowo podatnicy będą mogli odliczyć kwotę zmniejszającą podatek przypadającą na ich dzieci = liczba dzieci w rodzinie x 5304 zł
- W przypadku rodzin: aby rodzina mogła odliczyć od dochodu całą kwotę zmniejszającą podatek która jej przysługuje (liczba osób w rodzinie x 5304 zł), dochód musiałby być równy najmniej **31 200 zł na jednego członka rodziny**. W innym wypadku odliczona kwota będzie mniejsza (co oznacza mniejszą stratę przychodu dla budżetu państwa).
- Nie każdy podatnik osiąga odpowiedni dochód, żeby móc odliczyć całą kwotę, która mu przysługuje (jego łączny podatek może być niższy niż kwota, o którą może go zmniejszyć).

5. Rozwiązanie francuskie jako wzór normatywny w zakresie ilorazu rodzinnego

Podstawową regulacją w zakresie ilorazu rodzinnego jest art. 193 francuskiego kodeksu podatkowego (*Code général des impositions* - CGI). Zgodnie z tym przepisem:

Sous réserve des dispositions de l'article 196 B, le revenu imposable est pour le calcul de l'impôt sur le revenu, divisé en un certain nombre de parts, fixé conformément à l'article 194, d'après la situation et les charges de famille du contribuable.

Le revenu correspondant à une part entière est taxé par application du tarif prévu à l'article 197.

L'impôt brut est égal au produit de la cotisation ainsi obtenue par le nombre de parts.

L'impôt dû par le contribuable est calculé à partir de l'impôt brut diminué, s'il y a lieu, des réductions d'impôt prévues par les articles 199 quater C à 200, et, le cas échéant, des retenues à la source, prélèvements et crédits d'impôts mentionnés à l'article 117 quater, au I de l'article

125 A, aux articles 182 A, 182 A bis, 182 A ter, 182 B, 199 ter, 199 ter A, 199 quater B, au 4 de l'article 199 sexdecies et aux articles 200 quater à 200 quaterdecies.

Pour l'application du premier alinéa, le revenu imposable ainsi que les différents éléments ayant concouru à sa détermination, sont arrondis à l'euro le plus proche. La fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

[Tłum.: Z zastrzeżeniem art. 196B dochód podlegający opodatkowaniu – dla celów obliczenia podatku dochodowego – jest podzielony na kilka części [fiskalnych], ustalanych zgodnie z art. 194, uwzględniając sytuację rodzinną i wydatki podatnika.

Dochód odpowiadający danej części [fiskalnej] jest opodatkowany według stawek określonych w art. 197.

Podatek brutto jest równy iloczynowi tak ustalonej kwoty oraz liczby części [fiskalnych].

W określonych [prawem] sytuacjach, podatek należny do zapłaty przez podatnika jest ustalany przez pomniejszenie podatku brutto o ulgi przewidziane w art. 199c-200 oraz o odliczenia, odpisy i ulgi wskazane w [tu wskazano stosowne przepisy CGI – przyp. O.I.].

Dla celów akapitu pierwszego dochód podlegający opodatkowaniu i wszelkie składniki, które przyczyniają się do jego ustalenia zaokrągla się do pełnego euro. Ułamek euro wynoszący 0,50 liczony jest jako 1.]

Pierwotzór francuski musi zostać dostosowany zarówno do polskiego języka prawnego, jak i do specyficznej techniki legislacyjnej, przyjętej przy konstruowaniu i zmianach wprowadzanych w u.p.d.o.f. Wydaje się zatem wskazane, by iloraz podatkowy został umieszczony wśród przepisów dotyczących wspólnego rozliczania członków rodziny – małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci. W tym właśnie względzie stanowić on będzie logiczne uzupełnienie systemu. Ponadto konieczne wydaje się zdefiniowanie części fiskalnej i określenie jej wysokości.

5. Konieczne zmiany w przepisach obowiązujących

Podstawowe zmiany powinny obejmować przede wszystkim przepisy u.p.d.o.f. W **art. 5a u.p.d.o.f. należy dodać punkt 49**, w którym zostanie zdefiniowana część fiskalna. Pod pojęciem tym należy rozumieć jednostkę przeliczeniową odpowiadającą:

- a) 1 – dla każdego z współmałżonków, o których mowa w art. 6 ust. 3b u.p.d.o.f.;
- b) 1 – dla każdego z dzieci wychowywanych przez współmałżonków, o których mowa w art. 6 ust. 3b u.p.d.o.f., spełniających kryteria wskazane w tym przepisie.

W art. 6 u.p.d.o.f. należy dodać ust. 3b, który będzie miał kluczowe znaczenie dla proponowanej zmiany. Zgodnie z proponowaną treścią tego przepisu od dochodów małżonków, podlegających obowiązkowi podatkowemu, o którym mowa w art. 3 ust. 1, między którymi istnieje przez cały rok podatkowy wspólność majątkowa, pozostających w związku małżeńskim przez cały rok podatkowy, jeżeli w roku podatkowym wychowują dzieci:

- 1) małoletnie,
 - 2) bez względu na ich wiek, które zgodnie z odrębnymi przepisami otrzymywały zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną,
 - 3) do ukończenia 25 roku życia uczące się w szkołach, o których mowa w przepisach o systemie oświaty, przepisach o szkolnictwie wyższym i nauce lub w przepisach regulujących system oświatowy lub szkolnictwo wyższe obowiązujących w innym niż Rzeczpospolita Polska państwie, jeżeli w roku podatkowym nie uzyskały dochodów podlegających opodatkowaniu na zasadach określonych w art. 27 lub art. 30b lub uzyskały przychody, o których mowa w art. 21 ust. 1 pkt 148, w łącznej wysokości przekraczającej kwotę stanowiącą iloraz kwoty zmniejszającej podatek określonej w art. 27 ust. 1b pkt 1 oraz stawki podatku, określonej w pierwszym przedziale skali, o której mowa w art. 27 ust. 1, z wyjątkiem renty rodzinnej
- podatek może być określony, z zastrzeżeniem ust. 8, na wspólny wniosek wyrażony w rocznym zeznaniu podatkowym, w wysokości podatku ustalonej, jako suma podatków przypadających na każdą z części fiskalnych, obliczonych od dochodów małżonków z uwzględnieniem art. 7, po uprzednim odliczeniu, odrębnie przez każdego z małżonków oraz dzieci, kwot określonych w art. 26, art. 26e i art. 26h, podzielonych przez liczbę części fiskalnych, odpowiadających liczbie osób w rodzinie. W tym przypadku podatek określa się na imię obojga małżonków. **Ta sama zasada powinna znaleźć odpowiednie zastosowanie w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci. W ten sposób osoby te będą korzystały z analogicznych preferencji, jak małżonkowie.** Zmianę tę należy

przeprowadzić łącznie ze zmianami zaproponowanymi w projekcie dotyczącym zakazu dyskryminacji małżeństw.

Przykład – małżonkowie z dwójką dzieci (a zatem 4 części fiskalne w rodzinie):

podstawa opodatkowania każdej części fiskalnej = (dochody małżonków – kwoty z art. 26, art. 26e, art. 26h) / 4

podatek = (stawka podatkowa x podstawa opodatkowania każdej części fiskalnej – kwota wolna od podatku) x 4

W art. 6 u.p.d.o.f. należy dodać ust. 3c, zgodnie z którym wniosek, o którym mowa w ust. 3b, może być wyrażony przez jednego z małżonków. Wyrażenie wniosku przez jednego z małżonków traktuje się na równi ze złożeniem przez niego oświadczenia o upoważnieniu go przez jego współmałżonka do złożenia takiego wniosku. Oświadczenie to powinno być składane się pod rygorem odpowiedzialności karnej za fałszywe zeznania.

W art. 6 u.p.d.o.f. należy dodać ponadto ust. 3d, który powinien stanowić, że zasada wyrażona w ust. 3b ma zastosowanie również, jeżeli jeden z małżonków w roku podatkowym nie uzyskał przychodów ze źródeł, z których dochód jest opodatkowany zgodnie z art. 27, lub osiągnął dochody w wysokości niepowodującej obowiązku uiszczenia podatku. W art. 6 ust. 3a, ust. 4b, ust. 8 u.p.d.o.f. należy wprowadzić zmiany redakcyjne, tak, by uwzględniały one istnienie ust. 3b. W art. 6a u.p.d.o.f. należy dodać ust. 3, stanowiący, że zasady określone w ust. 1 i 2 tego przepisu stosuje się odpowiednio do wniosków, o których mowa w art. 6 ust. 3b. W art. 32 ust. 1a, art. 34 ust. 9 pkt 3 oraz art. 45c ust. 5 pkt 1 u.p.d.o.f. należy wprowadzić zmiany redakcyjne, tak, by uwzględniały one istnienie ust. 3b.

Art. 27 ust. 1a u.p.d.o.f. powinien przyjąć brzmienie, zgodnie z którym kwota zmniejszająca podatek, o której mowa w ust. 1, odliczana w rocznym obliczeniu podatku, o którym mowa w art. 34 ust. 7, lub w zeznaniu, o którym mowa w art. 45 ust. 1, wynosi 17% kwoty stanowiącej dwunastokrotność minimalnego wynagrodzenia za pracę ustalanego w trybie przepisów art. 2 i art. 4 przepisów ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę (Dz. U. z 2018 r. poz. 2177 z późn. zm.). Art. 27 ust. 1b i 1c powinny być w związku z tym uchylone.

Konieczne zmiany należy wprowadzić także w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja Podatkowa (dalej jako: o.p.)²⁰. W art. 92 o.p. należy dodać § 3b, zgodnie z którym przepisy § 3 oraz 3a tego artykułu stosuje się odpowiednio w przypadku wspólnego opodatkowania małżonków oraz ich dzieci, o którym mowa w proponowanym art. 6 ust. 3b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W art. 133 o.p. należy natomiast dodać § 4, stanowiący, że w przypadku, o którym mowa w art. 92 § 3b o.p., jedną stroną postępowania są małżonkowie oraz ich dzieci. Każdy z małżonków oraz pełnoletnich dzieci powinien być uprawniony do działania w imieniu wszystkich członków rodziny opodatkowanych na zasadzie, o której mowa w tym przepisie.

Wprowadzanie projektu w życie może wymagać dalszych zmian ustawowych. Z całą pewnością będzie wymagało także zmian w przepisach wykonawczych.

²⁰ Dz. U. z 2019 r., poz. 900 z późn. zm.