

Decyzja  
Prezydium KK  
nr 94/19

ws. projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych,  
ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej  
finansowanych ze środków publicznych

Prezydium Komisji Krajowej NSZZ „Solidarność” przedstawia uwagi do *projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.*

1. Projektodawca wskazuje, że celem nowelizacji jest zmniejszenie obciążeń dla osób o relatywnie niewysokich pensjach w wieku do 26 lat, co pozwoli młodym ludziom na lepszy start w pracy i umożliwi powrót na rynek pracy osobom pracującym w szarej strefie. Prezydium KK zwraca uwagę, że zwolnione z PIT mają być dochody w wysokości do 85 528 zł rocznie, co daje kwotę 7 127 zł miesięcznie. Wziąwszy pod uwagę, iż przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze przedsiębiorstw wyniosło w kwietniu 2019 r. 5186,12 zł to trudno mówić, aby kwotą zwolnienia od podatku zostały objęte osoby o „relatywnie niskich dochodach”.
2. Po wprowadzeniu w życie projektu w zaproponowanym brzmieniu będziemy mieli sytuację, gdy z podatku będą zwolnione młode osoby do 26. roku życia, osiągające dochód w wysokości powyżej 7 tys. miesięcznie, a osoby nieco starsze o dochodach na poziomie wynagrodzenia minimalnego obciążone będą podstawowym podatkiem, co zdaniem Prezydium KK narusza konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej.

Zasada sprawiedliwości podatkowej stanowi uszczegółowienie zasady sprawiedliwości społecznej w kontekście sprawiedliwości obciążeń fiskalnych obywateli. Nie oznacza ona przyznanie równych praw i obowiązków wszystkim obywatelom (Wyrok TK z dnia 29 maja 1996 r., Sygn. Akt. K.22/95, OTK 1996/3/21). Zgodnie z zasadą sprawiedliwości podatkowej przyjęte rozwiązania podatkowe nie mogą prowadzić do różnicowania zasad opodatkowania obywateli znajdujących się w tej samej sytuacji faktycznej (Wyrok TK z dnia 9 listopada 1999, Sygn. akt

K. 28/98, OTK nr 7/1999, poz. 162). Ustawodawca może różnicować prawa i obowiązki obywateli w zakresie obciążeń podatkowych jeśli u źródła takiego postępowania występuje odmienna względem nich sytuacja faktyczna (Wyrok TK z dnia 9 marca 1988 r., Sygn. Akt., U.7/78, OTK 1988/1/1). Wprowadzenie zawartych w projekcie zmian spowoduje sytuację, gdy osoby osiągające niski dochód, które ukończyły 26 rok życia, nie zostaną objęte zwolnieniem. Natomiast zwolnienie będzie obejmować osoby osiągające taki sam lub znacznie wyższy dochód. Świadczenia podatników na rzecz państwa powinny być ekwiwalentne do wartości przez nich otrzymywanych w postaci dóbr i usług świadczonych przez sektor publiczny<sup>1</sup>. Obciążenia wobec państwa zdjęte z osób objętych w projekcie zakresem zwolnienia zostaną przerzucone na inne osoby, również te o dochodach znacznie niższych niż dochody osób objętych zwolnieniem od podatku. A to uzasadnia zarzut naruszenia w projekcie zasady sprawiedliwości podatkowej.

Takie podejście rządu jest trudne do zaakceptowania w kontekście długiego procesu wejścia zmian - realizującego wyrok Trybunału Konstytucyjnego w zakresie kwoty wolnej od podatku. Wyrok został ogłoszony w 2015 roku, a kwota wolna została podwyższona po raz pierwszy i to niewystarczająco dopiero w 2017 czyli praktycznie w rozliczeniu za 2018 rok. Trybunał Konstytucyjny podkreślił, że [...] mechanizm korygowania kwoty zmniejszającej podatek należy odnosić do zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa. Zasada ta oznacza taką relację między państwem a obywatelem, w której prawodawca nie powinien pozostawiać obywateli, zwłaszcza ubogich, o niskiej zdolności podatkowej, samym sobie lub kierować ich do systemu pomocy społecznej [...] Tym samym, projekt nie rozwiązuje problemu w sposób systemowy, a tworzy kolejne odstępstwo od powszechnych zasad opodatkowania. Podstawowy problem polskiego systemu podatkowego, jakim jest regresywność a nie progresywność systemu podatkowego, w zasadzie pozostaje nierozwiązany.

3. W uzasadnieniu do projektu oraz w OSR nie znalazło się wyjaśnienie objęcia zwolnieniem osób do 26 roku życia. Proponowane rozwiązanie w obecnym kształcie może budzić również wątpliwości co do zgodności z inną zasadą konstytucyjną, a mianowicie zasadą równości wyrażoną w art. 32 ustawy zasadniczej.

---

<sup>1</sup> A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001, s. 28.

W orzecznictwie utrwalony jest pogląd, w myśl którego „konstytucyjna zasada równości wobec prawa (...) polega na tym, że wszystkie podmioty prawa (adresaci norm prawnych), charakteryzujące się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, mają być traktowane równo. A więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących” (orzeczenie TK z dnia 9 marca 1988 r., U 7/87)<sup>2</sup>. Powyższe oznacza, że różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów jest dopuszczalne wówczas, gdy charakteryzują się one określoną cechą, która w danym kontekście ma na tyle istotne znaczenie (cecha relewantna), że uzasadnia ich różne traktowanie. Innymi słowy wprowadzenie zwolnienia z obowiązku podatkowego określonej grupy uzyskującej dochód musi być uzasadnione tym, że owa grupa (w porównaniu z pozostałymi podatnikami) jest wyróżniona ze względu na szczególnie istotną cechę. W powyższym kontekście rozwiązanie przewidziane w projekcie, przyjmujące iż jedyną cechą decydującą o odmiennym traktowaniu podatników (i to w sposób bardzo daleko idący) jest wiek (bez żadnych dodatkowych przesłanek) może rodzić pytanie o potencjalne nieuzasadnione faworyzowanie osób do 26 roku życia, a tym samym - gorsze traktowanie pozostałych podatników.

4. Prezydium KK zauważa, że w Wieloletnim Planie Finansowym zwolnienie z PIT określono do kwoty 42 764 zł. Zbyt wysoki limit przychodów podlegających zwolnieniu jest z jednej strony społecznie nieuzasadniony, a z drugiej strony może motywować do nadużyć podatkowych. Ponadto, nie można wykluczyć takiej sytuacji, iż pracodawcy dojdą do wniosku, że więcej zostanie w portfelu młodego pracownika i o tyle mniejsze wynagrodzenie mu zaproponują. Taka sytuacja może dotyczyć młodych pracowników o najniższych kwalifikacjach i najniższej sile przetargowej na rynku pracy, do których projekt wydaje się być skierowany.
5. Aby osiągnąć cel założony w ustawie nie można ograniczać się do wprowadzenia zwolnienia z podatku. Istotnym elementem jest jakość oferowanego zatrudnienia, wzmocnienie aktywności zawodowej oraz czynników, które na nią wpływają (np. stosunkowo wysoka liczba osób studiujących, stale słabo rozwinięty system kształcenia zawodowego, czy też brak wystarczającej liczby ofert dobrej pracy i innych form aktywizacji zawodowej). Projektodawcy trafnie zauważają, że stabilna sytuacja zawodowa i materialna może przyczyniać się do podejmowania decyzji

---

<sup>2</sup> Rozumienie takie było wielokrotnie przywoływane w późniejszych orzeczeniach TK (zob. L. Garlicki, M. Zubik, *Komentarz do art. 32 [w:] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Tom II, Warszawa 2016.*

o posiadaniu dzieci. Biorąc pod uwagę obecne statystyki, dzieje się to później niż po 26. roku życia. W 2017 roku mediana wieku kobiet, które urodziły swoje pierwsze dziecko to 27,8 lat (2000 rok - 23,7 lat), co jest związane z ukończeniem edukacji oraz stabilnością finansową. Ważnym elementem jest jakość oferowanych instrumentów wejścia na rynek pracy, jak chociażby staży i praktyk. W tym kontekście należałoby rozpocząć prace nad uporządkowaniem instrumentów wsparcia opierających się na stażach i praktykach (przede wszystkim praktyki absolwenckie).

W pewnym sensie ustawa mogłaby przyczynić się do poprawy sytuacji zawodowej młodej osoby, gdyby wyłączyła z niej umowy cywilnoprawne. Tak się jednak nie dzieje, co sprawia, że jeden z celów jakim mogłaby być poprawa jakości zatrudnienia, nie zostanie osiągnięty.

6. Kolejną kwestią, na którą pragnie zwrócić uwagę NSZZ „Solidarność” to fakt, że projekt nie wpisuje się w żadną strategię dotyczącą młodych osób w Polsce. Można odnieść wrażenie, że to propozycja przedstawiona *ad hoc* bez wcześniejszej konsultacji tego z osobami, których propozycja głównie dotyczy.
7. Aby w sposób bardziej systemowy podejść do kwestii zatrudnienia młodych NSZZ „Solidarność” proponuje, przy okazji prac nad niniejszym projektem, rozważyć zmiany w zakresie opłacania składek na ubezpieczenie społeczne studentów do 26. roku życia wykonujących pracę w oparciu o umowę zlecenie. Jest to element tzw. „Pakietu na rzecz młodych” NSZZ „Solidarność”. Obecnie obowiązujące przepisy ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych wprowadziły możliwość wyłączenia opłacania składek dla studentów do 26. roku życia w przypadku zawarcia z nimi umowy agencyjnej lub umowy zlecenia (art. 6 ust. 4 ustawy). Ponadto, osoby te nie mają możliwości podlegania dobrowolnemu ubezpieczeniu chorobowemu (art. 11 ust. 2 ustawy) oraz nie mają możliwości podlegania ubezpieczeniu wypadkowemu (art. 12 ustawy). W konsekwencji, student poniżej 26. roku życia nie ma prawa do świadczeń związanych z wypadkiem przy pracy, nie ma możliwości uzyskania zasiłku macierzyńskiego oraz zasiłku chorobowego lub świadczenia rehabilitacyjnego. W ocenie Prezydium KK, na aktualności stracił argument dotyczący korzystnego wpływu wyżej wskazanego wyłączenia na sytuację zatrudnieniową młodych osób. Obecna sytuacja na rynku pracy sprawia, że tworzenie szczególnych zachęt do zatrudnienia młodych nie jest potrzebne. Ponadto, obowiązujące regulacje zachęcają do stosowania umów cywilnoprawnych w miejsce umowy o pracę, co stoi w sprzeczności z poprawą jakości

zatrudnienia w Polsce. Należy także pamiętać o skutkach związanych z wartością emerytury osoby, która pracuje nie opłacając składek emerytalnych. Jak wiemy, obecny system premiuje osoby, które opłacają składki przez cały okres trwania kariery zawodowej. Składka odprowadzona w młodości poprzez wieloletnią waloryzację zapisu ma zasadnicze znaczenie dla wysokości emerytury. Należy stworzyć warunki do tego, by młode osoby już na początku swojej pracy płaciły składki, które w przyszłości zapewnią im godne świadczenie emerytalne. NSZZ „Solidarność” proponuje zatem likwidację wskazanego wcześniej wyłączenia znajdującego się w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych.

8. W OSR znajdują się miary służące ocenie funkcjonowania ustawy. Biorąc pod uwagę cele jakie stawia sobie projektodawca, należałoby uzupełnić je o miary dotyczące poziomu zatrudnienia i stopy bezrobocia, jak również szarej strefy i poziomu dietności.

Gdańsk, 25 czerwca 2019 r.

Prezydium KK  
NSZZ „Solidarność”

SEKRETARZ  
KK NSZZ „Solidarność”  
  
Ewa Zydorek