

Warszawa, 3 stycznia 2002 r.

Opinia dotycząca zgodności z Konstytucją RP ustawy z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne

I. Przedmiotem opinii jest analiza zgodności z Konstytucją RP art. 30 ust. 1 pkt 1b i 1c, art. 52a oraz art. 27 b ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Wskazane przepisy zostały wprowadzone do konstrukcji podatku dochodowego na mocy ustawy z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. W opinii wzięto pod uwagę argumenty podniesione przez Grupę posłów we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 2001 r. (sygn. akt K47/2001).

II. Uwagi ogólne

Na mocy art. 30 ust. 1 pkt 1b i 1c powołanej wyżej ustawy wprowadzono w Polsce:

- opodatkowanie odsetek lub innych przychodów od środków pieniężnych zgromadzonych na rachunku podatnika lub w innych formach oszczędzania, przechowywania lub inwestowania w wysokości 20% oraz
- opodatkowanie dochodu z tytułu udziału w funduszach kapitałowych w wysokości 20% wypłaconej kwoty dochodu¹.

Opodatkowanie odsetek nastąpi, co należy podkreślić, z dniem 1 marca 2002 r. Począwszy od tej daty naliczone odsetki będą wypłacane (z wyjątkiem zwolnionych, o czym niżej) po potrąceniu 20% zryczałtowanego podatku dochodowego. Do tego dnia odsetki będą korzystały ze zwolnienia od podatku na mocy art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Tak więc odsetki naliczone do końca lutego 2002 r. korzystają ze zwolnienia od podatku dochodowego. Należy podkreślić, że warunki zwolnienia

¹ Opodatkowanie dochodów wyżej wymienionych źródeł w dalszej części będę określał "opodatkowaniem odsetek".

przewidzianego w art. 21 ust.1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym nie zostały w ogóle zmienione postanowieniami powołanej ustawy z dnia 21 listopada 2001 r.

Jak będzie wyglądało opodatkowanie odsetek począwszy od dnia 1 marca 2002 r.? Od 1 marca wszystkie odsetki, za wyjątkiem zwolnionych na mocy nowego art. 52a, będą opodatkowane na takich samych zasadach - 20% podatkiem ryczałtowym. Art. 52a jest przepisem wprowadzającym zwolnienie od podatku odsetek realizowanych od 1 marca 2002 r. Jest oto zatem przepis, który zastąpił zwolnienie z art. 21 ust. 1 pkt 5 obowiązujące do końca lutego 2002 r. Zawiera on nowe zwolnienie, które na innych warunkach zwalnia dochody z tytułu odsetek.

Dokonanie powyższych ustaleń miało na celu wykazanie, że:

- opodatkowanie odsetek następuje w Polsce począwszy od 1 marca 2002 r.,
- do końca lutego 2002 r. obowiązuje "stare" zwolnienie wszystkich odsetek z art. 21 ust. 1 pkt 5,
- od 1 marca 2002 r. znajduje zastosowanie "nowe" zwolnienie, o innych warunkach, uregulowane w art. 52 a.

Przytoczenie tych dat pozwala stwierdzić, że w 2001 r. w Polsce nie nastąpiły zmiany zasad opodatkowania odsetek. Zmiany te będą miały miejsce dopiero od 1 marca 2002 r.

Chronologiczne przedstawienie zmian w zasadach opodatkowania odsetek umożliwia przejście do rozważań szczegółowych.

II. Czy przepisy wprowadzające opodatkowanie odsetek naruszają zasadę zaufania obywateli do państwa i stanowionego prawa?

Główny zarzut zwolenników tezy, zgodnie z którą wprowadzenie opodatkowania odsetek narusza powyższą zasadę sprowadza się do tego, że podatnicy nie mieli czasu na podjęcie "w pełni świadomych działań pozwalających na wykonanie prawa do ochrony indywidualnych interesów ekonomicznych"². Czy tak jest w istocie? Rozpatrzmy to na przykładzie konkretnego podatnika, który ma pieniądze ulokowane na koncie terminowym ostatniego dnia listopada 2001 r. Odsetki od tej lokaty do końca 1 marca 2002 r. są zwolnione na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, a po tej dacie na podstawie nowego art. 52a. Nie podejmując żadnych decyzji podatnik nie będzie obciążony koniecznością płacenia podatku od odsetek z tej lokaty. Co z jego pieniędzmi zgromadzonymi na rachunku bieżącym, nieterminowym? Odsetki z tych rachunków do końca

lutego 2002 r. też korzystają ze zwolnienia od podatku na mocy art. 21 ust. 1 pkt 5. Tak więc podatnik ma około trzech miesięcy na podjęcie decyzji co do opłacalności przekazywania pieniędzy na rachunek prowadzony na podstawie umowy zawartej na czas nie oznaczony. Należy podkreślić, że odsetki od pieniędzy wpłaconych na taki rachunek w dniu 30 listopada jak i 1 grudnia będą do końca lutego 2002 r. zwolnione od podatku. Tak więc odsetki naliczane na rachunkach prowadzonych na podstawie umów zawartych na czas nie oznaczony do końca lutego będą zwolnione, a po tej dacie będą podlegały, bez wyjątków, opodatkowaniu 20% podatkiem dochodowym.

Kolejne pytanie, które się nasuwa w związku analizowaną problematyką, dotyczy zasad opodatkowania odsetek począwszy od 1 grudnia 2001 r. Jaka jest sytuacja podatnika, który zdecydował się na założenie rachunku po tej dacie? Otóż wpłacając pieniądze na rachunek, (bez względu na to, czy jest to umowa na czas oznaczony też na czas nie oznaczony) musi on brać pod uwagę fakt, że odsetki naliczane od 1 marca 2002 r. będą podlegały opodatkowaniu. Do tego dnia korzystają ze zwolnienia, a po nim będą podlegały opodatkowaniu w wysokości 20 %. Podatnik może zatem w dniu 1 grudnia zdecydować się np. na zawarcie umowy do końca lutego 2002 r., przez co odsetki od tej lokaty nie będą opodatkowane. Może też zawrzeć umowę na dłuższy okres czasu, a wtedy odsetki naliczone od 1 marca 2002 r. będą podlegały opodatkowaniu. Czy podatnik ma w takiej sytuacji wystarczającą ilość czasu na podjęcie decyzji? Wydaje się, że tak ponieważ do końca lutego 2002 r. odsetki od jego pieniędzy i tak nie będą opodatkowane. Może zatem spokojnie rozważyć do tego dnia, czy i jaką umowę zawrzeć z bankiem. W tym samym terminie pieniądze może wycofać z banku i zainwestować w inny sposób bez konieczności zapłacenia podatku.

III. Czy nowe zwolnienie z opodatkowania odsetek przewidziane w art. 52a narusza zasadę równości wobec prawa wyrażoną w art. 32 Konstytucji?

Zwolennicy poglądu, zgodnie z którym zwolnienie pewnej grupy podatników przewidziane w art. 52a łamie zasadę równości wobec prawa twierdzą, że nieodpowiednim kryterium stosowania tego zwolnienia jest dzień nabycia papierów wartościowych lub dzień zawarcia umowy rachunku bankowego. Kryterium to jest nieodpowiednie, ponieważ nie jest wyodrębnieniem określonych grup obywateli według zasad społecznych lub ich sytuacji dochodowej albo sposobu lokowania nadwyżek finansowych³.

² Zob. wniosek Grupy posłów na Sejm RP z dnia 3 grudnia 2001 r., s. 3.

³ Ibidem, s. 5.

Odnosząc się do tego poglądu trzeba wyjść od stwierdzenia, że zwolnienie zawarte w art. 52a jest zwolnieniem przedmiotowym. Dotyczy ono określonych dochodów z odsetek, bez względu na to, kto te dochody uzyskuje. Zwalnia się od podatku 5 rodzajów dochodów tam wymienionych, nie różnicując ich wg kryterium podmiotowego. Każdy podatnik, który uzyskuje dochody na warunkach tam przewidzianych korzysta z tego zwolnienia. Jest to zatem zwolnienie, która odpowiada zasadzie równości wobec prawa poszczególnych podatników, ponieważ nie zawiera elementów różnicowania podmiotowego poszczególnych grup podatników. W związku z tym zgodzić się należy z zawartym we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego twierdzeniem, zgodnie z którym nie ma żadnych powodów dla których podatnicy - dysponujący swoimi dochodami w ramach tego samego roku podatkowego - mogą być inaczej traktowani wówczas, gdy jeden z nich nabył np. obligacje skarbowe w dniu 30 listopada 2001 r. (jeśli w tym dniu otrzymał wynagrodzenie za wykonywaną uprzednio pracę) a drugi nabył te obligacje dzień później (ponieważ dzień później otrzymał wynagrodzenie za uprzednio wykonaną pracę). Obaj ci podatnicy, na gruncie przepisów obowiązujących w 2001 r., będą korzystali ze zwolnienia odsetek od podatku. Ich sytuacja prawnopodatkowa w tym roku nie będzie zróżnicowana. Zróżnicowanie to pojawi się dopiero od 1 marca 2002 r., kiedy to zaczną być stosowane "nowe" zwolnienie. A zatem nie ma też podstaw do twierdzenia, że nowe przepisy różnicują zasady opodatkowania dochodów z odsetek w ramach roku podatkowego.

IV. Czy zwolnienie z art. 52a nie narusza zasady ochrony praw nabytych?

Pytanie to odnosi się tylko do umów zawartych przed 1 grudnia 2001 r. Zgodnie z art. 52a ust. 2 zwolnienie nie ma zastosowania do dochodów z odsetek uzyskanych na podstawie umów zawartych przed 1 grudnia 2001 r., które jednak zostały po tej dacie zmienione, przedłużone lub odnowione. Jeszcze dalej idzie art. 52a ust. 5, zgodnie z którym zwolnienie nie ma zastosowania do odsetek od środków pieniężnych zgromadzonych przez podatnika przed 1 grudnia 2001 r. na podstawie umów zawartych na czas oznaczony przed tym dniem, w przypadku gdy umowa ta:

- 1) została rozwiązana przed upływem okresu, na którym została zawarta, bez względu na przyczynę tego rozwiązania,
- 2) przewiduje możliwość wypłaty całości lub części kapitału, w tym z tytułu skapitalizowanych odsetek, zgromadzonego przez podatnika w trakcie trwania umowy, a podatnik z tej możliwości skorzystał.

Postanowienia wyżej przytoczonych przepisów dotyczą umów zawartych przed 1 grudnia 2001 r. Są to więc przepisy, które regulują zasady opodatkowania umów zawartych w zasadzie przed dniem ogłoszenia analizowanej ustawy. Zmieniają one zasady zwolnienia od podatku odsetek uzyskiwanych na podstawie tych umów. Zmiany te ograniczają zakres zwolnienia poprzez wprowadzenie nowych, niekorzystnych dla podatnika warunków, o których nie było mowy w momencie zawierania przez niego umowy np. w maju 1999 r. W związku z tym przepisy mogą naruszać warunki zwolnienia od podatku, zawarte w ustawie obowiązującej w momencie zawierania umowy przez podatnika. Może tu wystąpić złamanie zasady ochrony nabytych przez podatnika uprawnień do zwolnienia od podatku odsetek na warunkach przewidzianych w art. 21 ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. "Zaostrzenie" warunków zwolnienia odsetek przewidziane w art. 52a ust. 2, a zwłaszcza ust. 5, nie powinno dotyczyć "starych" umów zawartych przez podatnika przed ogłoszeniem analizowanej ustawy.

W tym kontekście warto jest zwrócić uwagę na argumentację zawartą we wniosku do Trybunału Konstytucyjnego, gdzie wskazuje się, że zmiany postanowień "starych" umów mogą wynikać z przyczyn niezależnych od podatnika np. z powodu ogłoszenia upadłości banku. Trzeba przyznać racje autorom wniosku, że opodatkowanie odsetek w takim przypadku jest swoistym karaniem podatników za działanie przez nich nie zawinione.

V. Czy ograniczenie możliwości odliczenia od kwoty podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne do wysokości 7,75% jej podstawy wymiaru jest naruszeniem zasady demokratycznego państwa prawnego?

Zgodnie z nowym brzmieniem art. 27b ust. 2 kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne, o którą zmniejsza się podatek, nie może przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki. Zdaniem wnioskodawców o niezgodności tego przepisu z art. 2 Konstytucji świadczy to, że obydwie te daniny - podatek dochodowy od osób fizycznych i składka na ubezpieczenia zdrowotne - nie są komplementarne w tym znaczeniu, że podwyższenie składki nie skutkuje zmniejszeniem kwoty należnego podatku⁴. Jest to więc ukryty wzrost opodatkowania poprzez zmianę zasad obliczania innego obciążenia publicznego. Prowadzi to do tego, zdaniem zwolenników tego poglądu, że nie określono w ustawie klarownych obowiązków podatnika w zakresie faktycznych obciążeń podatkiem dochodowym. Podnoszą oni ponadto, że zarówno składka jak i podatek dochodowy mają tę samą podstawę opodatkowania, co umożliwia

podwójne opodatkowanie tych samych dochodów. Jest to, ich zdaniem, sprzeczne z art. 217 Konstytucji. Wspomniane podwójne opodatkowanie w połączeniu z ograniczeniem wysokości odliczenia składki na ubezpieczenia zdrowotne, prowadzi do sformułowania przez nich wniosku, że skala podatkowa z art. 27 ustawy jest niezgodna ze stanem faktycznym, a przez to nie spełnia wymogów zawartych w art. 217 Konstytucji.

Ustosunkowując się do wyżej przedstawionych poglądów należy wyjść od stwierdzenia, że odliczenia składki od podatku dochodowego jest jedną z form ulg podatkowych. Ulgi podatkowe mogą być w drodze ustawy wprowadzane, zmieniane i uchylane. Jest to zgodne z art. 217 Konstytucji. W art. 27 ust. 2 zawarty jest właśnie przykład ograniczenia ulgi podatkowej do pewnej wysokości - 7,75% podstawy opodatkowania - dokonany w formie zmiany ustawy. Również zgodna z art. 217 Konstytucji byłaby również możliwość całkowitego zniesienia odliczenia od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Nie ma w obowiązującym systemie przepisów, które nakazywałyby traktowanie podatku i składki jako świadczeń, które muszą być komplementarne w znaczeniu wyżej podanym. O wysokości składki decyduje ustawodawca, on też decyduje o tym w jakiej wysokości składka może być odliczona od podatku.

Zarzut, że dochód jest podwójnie opodatkowany - składką i podatkiem - nie ma żadnego znaczenia z punktu widzenia zgodności analizowanego przepisu z Konstytucją. W obowiązującym systemie podatkowym, nie tylko polskim, można wskazać wiele przykładów podwójnego opodatkowania. Nie jest to wszakże zjawisko, które uzasadniałoby twierdzenie o niezgodności z art. 217 Konstytucji przepisów, które regulują takie opodatkowanie.

O wysokości stawek zawartych w skali podatkowej może samodzielnie decydować ustawodawca. Należy zgodzić się z poglądem wnioskodawców, zgodnie z którym wysokość stawek zawartych w skali podatkowej nie odpowiada rzeczywistym obciążeniom podatkowym, na które składa się szereg dodatkowych czynników, w tym wysokość odliczeń od podatku. Jest to zjawisko powszechnie występujące w systemach podatkowych, gdzie wysokość rzeczywistego obciążenia podatkiem dochodowym jest zróżnicowana i nie może być w żadnym przypadku odnoszona do wysokości stawek podatku. Nie jest to jednakże zjawisko, którego występowanie może uzasadniać twierdzenie o niezgodności art. 27 ustawy o podatku dochodowym, gdzie zawarta jest skala podatkowa, z wymogami art. 217 Konstytucji.

⁴ Ibidem s. 7.

V. Wnioski końcowe

W konkluzji:

- za zgodne z Konstytucją należy uznać art. 30 ust. 1 i art. 27b ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu nadanym tym przepisom przez ustawę z dnia 21 listopada 2001 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U, Nr 134, poz. 1509),
- za niezgodne z zasadą ochrony praw nabytych można uznać art. 52a ust. 2 i 5 powołanej wyżej ustawy. Przepisy te mogą bowiem w niektórych przypadkach naruszać warunki zwolnienia od podatku, które obowiązywały w momencie zawierania przez podatnika umowy przed dniem 1 grudnia 2001 r. W pozostałym zakresie art. 52a jest zgodny z Konstytucją.

Opracował: prof. dr hab. Leonard Etel