

## Polityka fiskalna w Polsce w latach 1920-2005 w zakresie opodatkowania dochodów rodziny

Luty 2006

Jacek Kulicki

**Raport**

**Nr 238**

Uregulowania w zakresie opodatkowania dochodów rodziny są integralną częścią systemu podatku dochodowego w większości krajów Unii Europejskiej.

Na tle znacznej części państw Unii Europejskiej polski system opodatkowania dochodów osób fizycznych jest ubogi we wszelkiego rodzaju „ulgi” małżeńskie i rodzinne. W zasadzie jedynym rozwiązaniem prorodzinnym, aczkolwiek nie w pełni tego słowa znaczeniu, jest możliwość wspólnego opodatkowania dochodów małżeństwa oraz, na tej samej zasadzie, dochodów osób samotnie wychowujących dzieci. Obowiązująca od 1 stycznia 1992 r. ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zmian.) nie przewiduje natomiast żadnych kwot wolnych od podatku na pozostające na utrzymaniu podatnika dzieci.

Nie zawsze system opodatkowania dochodów osób fizycznych był tak ubogi, jak obecnie, w środki prorodzinne. Podatek dochodowy obejmujący dochody tych osób nabrał takiego charakteru w okresie transformacji ustrojowej, od roku 1992, chociaż w pierwszym okresie, pomimo braku kwot wolnych od podatku w związku z utrzymywaniem dzieci, istniało szereg ulg niewątpliwie o charakterze rodzinnym.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie ewolucji, jaka zaszła w polityce podatkowej w zakresie opodatkowania dochodów rodziny w latach 1920-2005 oraz zwrócenie uwagi na niektóre konstytucyjne aspekty opodatkowania małżeństwa i rodziny, co zostało przedstawione w *Podsumowaniu*.

## I. Wprowadzenie

Uregulowania w zakresie opodatkowania dochodów rodziny są integralną częścią systemu podatku dochodowego w większości krajów Unii Europejskiej.

Ulgi prorodzinne mogą przybierać różne formy – od przyznania kwoty wolnej od podatku tylko na nieosiągającego dochodów współmałżonka (np. na Słowacji) poprzez ustalenie kwoty wolnej od podatku przysługującej na każde dziecko pozostające na utrzymaniu rodziców (np. w Belgii, w Czechach, Estonii, Holandii, Niemczech, Francji, Grecji, Słowenii, Litwie), aż po wspólne opodatkowanie małżonków (np. w Irlandii, gdzie również są określone odrębne skale podatkowe dla osób samotnych i małżeństw), czy opodatkowanie dochodu rodziny, co ma miejsce we Francji. Możliwe są również konstrukcje przyznające prawo dokonywania odliczeń podatkowych niektórych rodzajów wydatków poniesionych na utrzymanie dzieci (np. we Francji), czy nawet rodziny (np. w Niemczech).

Zaznaczyć należy, że wszystkie te rozwiązania są uzupełnieniem funkcjonujących w zdecydowanej większości państw Unii Europejskiej systemów kwot wolnych od podatku, przysługujących bez względu na status rodzinny każdemu podatnikowi, a będących wyrazem troski państwa o zachowanie minimalnych, obowiązujących w danym państwie, standardów bytowych podatników. W poszczególnych państwach Unii Europejskiej kwoty te kształtują się następująco<sup>1</sup>:

- Austria – 3.640 euro (2005 r. 10.000 euro),
- Belgia – 5.660 euro (4,77 NW),
- Cypr – 10.000 ŁCYP (35,97 NW),
- Czechy – 38.040 CZK (6,69 NW),
- Estonia – 16.800 (6,67 NW); w 2005 r. 20.500 EEK,

---

<sup>1</sup> Dane dotyczą roku 2004, chyba że zaznaczono odmiennie. W nawiasach podano wielokrotność najniższego (minimalnego) miesięcznego wynagrodzenia obowiązującego w danym państwie. Jeżeli kwota wolna nie została przeliczona jako wielokrotność najniższego wynagrodzenia (NW) oznacza to, że w danym państwie nie ustala się poziomu najniższego (minimalnego) wynagrodzenia.

- Finlandia – 11.400 euro (2005 r. – 11.700 euro),
- Francja – 4.262 euro (3,63 NW),
- Grecja – 10.000 euro (16,53 NW); w 2005 r. 11.000 euro,
- Holandia – 19.252 euro (15,21 NW),
- Hiszpania – 3.400 euro (6,33 NW),
- Irlandia – 5.210 euro (4,85 NW),
- Litwa – 290 LTL (0,64 NW),
- Luksemburg – 9.750 euro (6,94 NW),
- Malta – 6.750 LMT (28,97 NW),
- Niemcy – 7.664 euro,
- Polska – 2.789,89 PLN (3,38 NW),
- Portugalia – kwota wolna uzależniona od wysokości dochodów maksymalnie do 4.722,85 euro (12,93 NW),
  - Słowacja – 80.832 SKK (14,37 NW tj. 19,2 minimum socjalnego),
  - Słowenia – 353.193 SIT (3,00 NW),
  - Szwecja – 10.000 SEK,
  - Wielka Brytania – 4.745 GDP (4,38 NW),
  - Włochy – 7.500 euro.

W rozwiązaniach podatkowych chroniących interes rodziny miejsce pierwszoplanowe zajmują ulgi podatkowe w postaci kwot wolnych od podatku, przyznawane rodzicom lub opiekunom prawnym, na których utrzymaniu dzieci się znajdują. Ulgi takie występują m.in. w Belgii, Danii, Finlandii, Hiszpanii, Holandii, Niemczech, a z nowych państw Unii Europejskiej w Czechach, Estonii i Słowenii. Niejednokrotnie wysokość kwot wolnych od podatku uzależniona jest od liczby dzieci, np. w Belgii, Czechach, Słowenii, a także od sprawności fizycznej i umysłowej dziecka (jego pełno- lub niepełnosprawności), np. w Belgii, Finlandii, Słowenii.

#### Belgia

Kwoty wolne od podatku w roku podatkowym 2005 (rozliczenie podatku za 2004 r.) wynoszą:

- a) na jedno dziecko 1.200 euro,
- b) na dwoje dzieci 2.090 euro,
- c) na troje dzieci 6.940 euro,
- d) na czworo dzieci 11.220 euro,
- e) na każde następne dziecko 4.280 euro,

przy czym na dzieci niepełnosprawne kwoty wolne od podatku liczone są w podwójnej wysokości kwot wolnych od podatku na dzieci pełnosprawne. Dodatkowo na dzieci, które na dzień 1 stycznia roku podatkowego nie ukończyły 3 lat, prócz kwot podstawowych, przysługuje 450 euro.

#### Czechy

Kwota wolna od podatku związana z utrzymaniem dziecka pozostającego w gospodarstwie domowym z podatnikiem wynosiła 23.520 CZK w roku podatkowym 2004.

### Dania

Kwota wolna od podatku na dzieci poniżej 18 roku życia wynosiła w 2002 r. 25.600 DKK.

### Estonia

W Estonii kwoty wolne od podatku przysługują tylko na trzecie i kolejne dziecko, i tylko do ukończenia przez nie 17 roku życia. W 2004 r. kwota wolna wynosiła 12.000 EEK. Przysługuje ona rodzicom lub opiekunom dziecka.

### Finlandia

W Finlandii kwota wolna od podatku przysługuje w zasadzie tylko rodzicom rozwiedzionym, do ukończenia przez dziecko 17 roku życia i tylko wówczas, gdy dziecko pozostaje w gospodarstwie domowym w eksmałżonkiem. Jest to kwota minimalna; wynosi 80 euro na każde dziecko.

### Hiszpania

W Hiszpanii wysokość kwoty wolnej od podatku uzależniona jest od liczby dzieci. I tak w 2004 r. wynosiła ona dla przykładu: na pierwsze dziecko 1.400 euro, na drugie dziecko 1.500 euro, zaś na trzecie dziecko 2.200 euro.

### Holandia

Holenderskie ustawodawstwo w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych wyróżnia trzy rodzaje dochodu podlegającego opodatkowaniu:

- a) dochody ze stosunku pracy i mieszkania, zaliczając do tej grupy:
  - zyski z działalności gospodarczej,
  - wynagrodzenia ze stosunku pracy,
  - przychody z pozostałych źródeł (wynagrodzenia za zlecenia; płace z tytułu świadczonych usług, prawa autorskie oraz, w niektórych przypadkach, dochód z tytułu udostępnienia składników majątkowych innym podmiotom),
    - wypłaty i świadczenia okresowe (stypendia, dotacje rządowe, środki finansowe na utrzymanie),
    - przychody z własnego mieszkania;
- b) dochody z tytułu znacznego udziału, zaliczając do tej grupy podatników osiągających dochody z tytułu udziału w przedsiębiorstwie, który to dochód (liczony indywidualnie lub wspólnie) z partnerem przekracza 5% udziałów lub akcji tego przedsiębiorstwa;
- c) dochody z oszczędności i lokat, przy czym podstawą opodatkowania jest w tym przypadku kwota stanowiąca 4% aktywów netto podatnika.

Kwota wolna od podatku związana jest wyłącznie z ostatnim z tych źródeł: oszczędnościami i lokatami. Wynosi ona na każde dziecko pozostające na utrzymaniu podatnika 2.571 euro (2004 r.).

Przy obliczaniu podatku uwzględnia się m.in. obowiązkowe koszty utrzymania (alimenty), przy czym, w odróżnieniu od kwoty wolnej od podatku, alimenty te odlicza się w pierwszej kolejności od dochodów ze stosunku pracy.

### Niemcy

W Niemczech kwota wolna od podatku wynosiła w 2004 r. 1.308 euro na każde dziecko pozostające na utrzymaniu podatnika. Ulga ta przysługuje:

- na dzieci poniżej 18 lat bezwarunkowo,
- na dzieci pomiędzy 18 a 26 rokiem życia, gdy dziecko:

- jest w okresie kształcenia zawodowego,
- nie może rozpocząć lub kontynuować nauki ze względu na brak miejsc,
- pełni przewidzianą prawem służbę wojskową lub cywilną,
- pracuje jako pomocnik dla krajów rozwijających się i z tego powodu korzysta ze zwolnienia od służby wojskowej,
- odbywa tzw. dobrowolny rok socjalny,
- nie jest w stanie ze względu na swoją ułomność cielesną, umysłową lub duchową samodzielnie się utrzymać,
  - na dzieci od 27 roku życia, jeżeli z powodu swojego upośledzenia umysłowego, cielesnego lub duchowego nie są w stanie samodzielnie się utrzymać.

Połowa kwoty przysługuje:

- małżonkom żyjącym w separacji lub rozwiedzionym,
- rodzicom dzieci pozamałżeńskich (każdemu z rodziców),
- rodzicom, których zobowiązanie podatkowe ustalane jest odrębnie.

#### Słowenia

W Słowenii kwota wolna od podatku ustalana jest w proporcji do średniej płacy rocznej i wynosi 10% tej płacy na pierwsze dziecko pozostające na utrzymaniu rodziców. Na każde następne dziecko kwota wolna od podatku wzrasta o 5% (dla rodziny: z jednym dzieckiem kwota wolna wynosi 10% średniego wynagrodzenia rocznego, z dwójką dzieci 25%, tj. 10% + 15%, z trójką dzieci 45%, tj. 10% + 15% + 20%),

Podstawowa kwota wolna od podatku na dziecko w 2004 r. wynosiła więc 321.085 SIT. Kwota wolna wzrasta do 50% średniej płacy na Słowenii na dziecko niepełnosprawne.

#### Litwa

Na Litwie kwota wolna od podatku na każde dziecko pozostające na utrzymaniu podatnika wynosi 29 LTL, co stanowi zaledwie 6,44% minimalnego wynagrodzenia.

W systemie ulg rodzinnych istotne znaczenie zajmują również wszelkie konstrukcje, które prowadzą do zmniejszenia podatku samym małżonkom, nawet gdy nie mają oni na utrzymaniu dzieci. Do konstrukcji takich zaliczyć należy: ustalenie kwot wolnych od podatku dla małżeństwa, ustalenie kwoty wolnej od podatku na współmałżonka nieosiągającego dochodów, zwiększenie wartości progowych przedziałów skali podatkowej w przypadku opodatkowania wspólnych dochodów małżonków, możliwość wspólnego opodatkowania dochodów małżonków według ogólnie obowiązującej skali podatkowej

Kwoty wolne od podatku dla małżeństwa ustalane są m.in. w Hiszpanii, gdzie kwota ta wynosi 6.800 euro, a więc w podwójnej wysokości kwoty wolnej dla pojedynczego podatnika. Również ustawodawstwo brytyjskie przewiduje kwotę wolną od podatku, określając jej minimum na 2.210 GBP. W Belgii, Danii, Finlandii, Grecji, Holandii, Luksemburgu, Niemczech, Czechach, Estonii, Litwie, Słowenii oraz na Litwie i Słowacji kwota wolna od podatku przysługuje każdemu z małżonków, jeżeli jest on podatnikiem podatku dochodowego, zaś m.in. na Słowacji i w Czechach przysługuje również kwota wolna na współmałżonka nieosiągającego dochodów. Na Słowacji jest to taka sama kwota jak dla podatnika, a więc 19,2-krotność minimum socjalnego (w 2004 r. 80.832 SKK), a w Czechach 23.520 CZK. Na Słowacji pełna kwota wolna od podatku na współmałżonka przysługuje wówczas, gdy nie osiąga on w ogóle dochodów, natomiast jeśli osiąga on dochody poniżej kwoty wolnej od podatku, to wolna od podatku jest różnica pomiędzy podstawową kwotą wolną od podatku a wysokością osiągniętych w roku podatkowym dochodów. W Czechach kwota wolna od podatku na współmałżonka przysługuje, gdy jego dochody nie przekraczają 38.040 CZK (2004 r.).

Nieco inną konstrukcję zmniejszenia obciążenia podatkowego małżonków zastosowano w Irlandii, gdzie wartości progowe przedziałów skali podatkowej uzależniono od statusu rodzinnego podatnika, i tak:

a) dla osób niezamężnych i nieżonatych oraz wdowców i wdów nieposiadających na utrzymaniu dzieci wartość progową, powyżej której pobiera się podatek według stawki 42% (a nie 20%), ustalono na 28.000 euro,

b) dla osób samotnie wychowujących dzieci wartość progową, powyżej której pobiera się podatek według stawki 42% (a nie 20%), ustalono na 32.000 euro,

c) dla małżonków rozliczających się wspólnie, z których jedno pracuje wartość progową, powyżej której pobiera się podatek według stawki 42% (a nie 20%), ustalono na 37.000 euro,

d) dla małżonków rozliczających się wspólnie, gdy oboje pracują wartość progową, powyżej której pobiera się podatek według stawki 42% (a nie 20%), ustalono na 56.000 euro.

Podobny efekt, jak w przypadku konstrukcji irlandzkiej, wywiera zastosowanie w rozliczeniu podatkowym małżonków konstrukcji wspólnego opodatkowania ich dochodów z proporcjonalnym podziałem tych dochodów na każdego z małżonków. Jest to rozwiązanie szczególnie korzystne, korzystniejsze niż irlandzkie, dla małżeństw, w których tylko jedno z małżonków osiąga dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym. Zastosowano je np. w Polsce.

Do ulg o charakterze prorodzinnym zaliczyć należy również możliwość odliczenia od dochodu (lub od podatku), w zależności od zastosowanych konstrukcji, całości lub części wydatków związanych z:

- 1) wynajęciem (zatrudnieniem) opiekunki do dziecka (np. we Francji),
- 2) uczęszczaniem dzieci do szkoły (np. we Francji oraz w Niemczech),
- 3) uczęszczaniem na studia (np. w Holandii),
- 4) płaceniem obowiązkowych alimentów (np. w Holandii),
- 5) oprocentowaniem kredytów na cele mieszkaniowe, wziętych w celu realizowania określonych potrzeb dzieci (np. w Estonii).

Do rozwiązań prorodzinnych zaliczyć należy również zwolnienie od podatku dochodowego alimentów na rzecz dzieci, zapomóg społecznych i zdrowotnych, wszelkich zasiłków z ubezpieczenia społecznego, które wstępuje w praktyce w każdym państwie Unii Europejskiej.

Na tle większości państw Unii Europejskiej polski system opodatkowania dochodów osób fizycznych jest ubogi we wszelkiego rodzaju „ulgi” małżeńskie i rodzinne. Obowiązująca obecnie, od 1 stycznia 1992 r., ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zmian.; dalej: u.p.d.f.) nie przewiduje żadnych kwot wolnych od podatku na pozostające na utrzymaniu podatnika dzieci. Jeszcze w 1991 r. w podatku dochodowym od osób fizycznych, który wówczas nie obejmował przychodów ze stosunku pracy, przewidziane były kwoty wolne na pozostające na utrzymaniu podatnika dzieci. Kwota wolna wynosiła 270.000 zł, co odpowiadało 0,262 krotności przeciętnego wynagrodzenia z roku 1990<sup>2</sup>. Taka sama kwota przysługiwała na nieosiągającego przychodów współmałżonka oraz na utrzymanie rodziców podatnika. Kwoty wolne w związku z utrzymywaniem tych osób przysługiwały również w podatku wyrównawczym, którym objęte były m.in. dochody ze stosunku pracy powyżej ustawowo określonej wysokości.

Obecnie „ulgi” w podatku dochodowym od osób fizycznych w postaci kwot wolnych od podatku na dzieci, rodziców i rodzeństwo podatnika nie funkcjonują. Szczątkową formą ulgi podatkowej związanej z utrzymaniem przez podatnika rodziców oraz rodzeństwa, a także dzieci i współmałżonka, są odliczenia od dochodu wydatków poniesionych przez podatnika

<sup>2</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1990 wynosiło 1.029.637 zł (M. P. z 1991 r. Nr 5, poz. 31).

na cele rehabilitacyjne takiej osoby, jeżeli przysługuje jej status osoby niepełnosprawnej (por. art. 26 ust. 1 pkt 6 i ust. 7a-7g u.p.d.f.).

W zasadzie jedynym rozwiązaniem prorodzinnym, aczkolwiek nie w pełni tego słowa znaczeniu, jest możliwość wspólnego opodatkowania dochodów małżeństwa oraz, na tej samej zasadzie, dochodów osób samotnie wychowujących dzieci (por. art. 6 u.p.d.f.). Konstrukcja zastosowana przez ustawodawcę prowadzi bowiem, z uwagi na zmniejszenie podstawy opodatkowania (wielkości, do której stosuje się stawki podatkowe), do obniżenia zobowiązania podatkowego (należnego podatku) poprzez zmianę przedziałów skali podatkowej, a tym samym zastosowanie do poszczególnych części dochodu osiągniętego przez podatnika lub, w przypadku małżonków, podatników zmniejszonych stawek podatkowych. W przypadku podatników osiągających dochody mieszczące się w pierwszym przedziale skali podatkowej (dochody do 37.024 zł) zmniejszenie podatku następuje poprzez podwójne odliczenie kwoty „wolnej” podlegającej odliczeniu od podatku.

Oczywiście, w polskim systemie podatkowym wolne od podatku są, podobnie jak w innych państwach Unii Europejskiej, zasiłki rodzinne, pielęgnacyjne, macierzyńskie, porodowe, jednak nie tego rodzaju, oczywiście wszak, zwolnienia przesądzają o prorodzinnym charakterze podatku. Polski system opodatkowania dochodów osób fizycznych trudno nazwać, pomimo występowania tego rodzaju zwolnień, nie tylko prorodzinnym, lecz nawet niedyskryminującym małżeństw i rodziców<sup>3</sup>.

Nie zawsze system opodatkowania dochodów osób fizycznych był tak ubogi, jak obecnie, w środki prorodzinne. Podatek dochodowy obejmujący dochody tych osób nabrał takiego charakteru w okresie transformacji ustrojowej, od roku 1992, chociaż w pierwszym okresie, pomimo braku kwot wolnych od podatku w związku z utrzymywaniem dzieci, istniało szereg ulg niewątpliwie o charakterze rodzinnym. Zaliczyć do nich należy odliczenia od dochodu (a od 1997 r. od podatku) wydatków na:

- 1) odpłatne kształcenie dzieci i młodzieży w szkołach niepublicznych o uprawnieniach szkół publicznych (ulga z lat 1993-2000),
- 2) dojazd dzieci i młodzieży do szkoły (ulga z lat 1995-2003),
- 3) kształcenie w szkołach wyższych (ulga z lat 1997-2003).

Wszystkie te ulgi zostały zlikwidowane. Obniżeniu nie uległy natomiast stawki podatkowe. Jedynie dla dochodów z pierwszego przedziału skali podatkowej 20% pierwotna stawka podatku uległa obniżeniu do 19%. Dodać jednak należy, że w roku 1993 całkowicie zaniechano, na okres jednego roku, waloryzacji progów przedziałów skali podatkowej, co niewątpliwie spowodowało w następnych latach wzrost realnych obciążeń podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Od 2003 r. zasada corocznej waloryzacji progów przedziałów skali podatkowej została wyeliminowana z konstrukcji podatku dochodowego obciążającego osoby fizyczne.

Poniżej przedstawiono konstrukcje prorodzinne i promażeńskie funkcjonujące w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce w latach 1920-2005, a więc w całym okresie porozbiorowym, kiedy po odzyskaniu niepodległości podjęto próbę budowy systemu fiskalnego państwa.

Choć bezpośredni związek pomiędzy liczbą narodzin a systemem podatkowym nie jest niezaprzeczalny, to trudno nie zauważyć, że w Polsce od początku transformacji ustrojowej i będących jej elementem zmian podatkowych liczba urodzeń dzieci systematycznie maleje i maleje przyrost naturalny, który w 2004 r. był ujemny i wyniósł -7.000 (-0,4%).<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Zob. *Podsumowanie*..

<sup>4</sup> Zob. *Podsumowanie*..

## II. Ulgi prorodzinne w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce w okresie międzywojennym (lata 1920-1939)

Pierwsza polska ustawa nakładająca obowiązek podatkowy w podatku dochodowym została uchwalona 16 lipca 1920 r. i opublikowana w Dz. U. R. P. Nr 82 pod poz. 550.<sup>5</sup> Nosiła ona tytuł „O państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym”. Na terenie całego obszaru Polski zaczęła ona obowiązywać dopiero od 1 stycznia 1924 r.<sup>6</sup> Najwcześniej, bo od 1 stycznia 1920 r., jej postanowienia weszły w życie na terenach b. zaboru rosyjskiego,<sup>7</sup> następnie, od 1 stycznia 1921 r., na terenach byłej dzielnicy austriacko-węgierskiej,<sup>8</sup> najpóźniej, bo od 1 stycznia 1924 r., na terenach byłej dzielnicy pruskiej.<sup>9</sup>

Obowiązek podatkowy w państwowym podatku dochodowym ciążył na:

a) osobach fizycznych mających na obszarze RP miejsce zamieszkania lub przebywających na tym obszarze dłużej niż rok; ta grupa podatników opłacała podatek dochodowy od całości swych dochodów,

b) osobach fizycznych, bez względu na miejsce ich zamieszkania lub pobytu, o ile na obszarze RP:

- posiadali nieruchomości, wierzytelności zahipotekowane na nieruchomościach, majątki, przywiązane do obszaru Polski fideikomisem lub innymi przepisami prawnymi,
- prowadzili przedsiębiorstwa handlowe albo przemysłowe, bądź byli ich współnikami,<sup>10</sup>
- pobierali dochody w postaci wynagrodzenia procentowego (tantiemy),
- pobierali płacę lub emeryturę z funduszków państwa, związków komunalnych oraz innego rodzaju funduszków publicznych;

ta grupa podatników opłacała podatek tylko od dochodów z tych źródeł,

<sup>5</sup> W pierwszym okresie odzyskania przez Polskę niepodległości w 1919 r. w zakresie podatków dochodowych obowiązywały przepisy:

a) na obszarach ziem byłego zaboru austriackiego – austriacka ustawa z 25 października 1896r. (Dz. U. p. Nr 220), zmieniona ustawami:

– austriacką z dnia 3 stycznia 1913 r. (Dz.u.p. Nr 5),  
– austriacką z dnia 23 stycznia 1914 r. (Dz.u.p. Nr 13),  
– polską z dnia 18 grudnia 1919 r. (Dz.P.P.P. z 1920 r. Nr 2, poz. 2),

b) na obszarach ziem b. Dzielnicy Pruskiej pruska ustawa o podatku dochodowym z dnia 19 czerwca 1906 r. (Zb. P r. Prusk., str. 259), zmieniona ustawami:

– z dnia 19 grudnia 1919 r. (Dz.P.P.P. Nr 98, poz. 520),  
– z dnia 6 kwietnia 1922 r. (Dz. U. R. P. Nr 33 poz. 266).

c) na terenach b. zaboru rosyjskiego do 1920 r. nie obowiązywał podatek dochodowy, aczkolwiek rosyjski system podatkowy przewidywał tego typu podatek. Obowiązywały natomiast w tym zakresie:

– ustawa o państwowym podatku mieszkaniowym z dnia 14 maja 1889 r. (Zb. P r. Ces. Ros. T.V. z r. 1903),  
– ustawa o państwowym podatku przemysłowym od osobistych zajęć przemysłowych (Zb. P r. Ces. Ros. T.V z r. 1903 i d.c. z roku 1912),  
– postanowienia ciał samorządowych w przedmiocie wprowadzenia podatku dochodowego.

<sup>6</sup> Zob. art. 156 pkt 3 ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym (Dz. U. R. P. Nr 82, poz. 550) oraz ustawę z dnia 10 stycznia 1924 r. o rozciągnięciu przepisów o państwowym podatku dochodowym na teren całego kraju (Dz. U. R. P. Nr 13, poz. 110).

<sup>7</sup> Zob. art. 156 pkt 1 ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym (Dz. U. R. P. Nr 82, po. 550). W tym terminie obowiązek podatkowy wszedł w życie tylko w stosunku do osób fizycznych oraz spadków wakujących.

<sup>8</sup> Zob. ustawę z dnia 10 stycznia 1924 r. o rozciągnięciu przepisów o państwowym podatku dochodowym na teren całego kraju (Dz. U. R. P. Nr 13, poz. 110).

<sup>9</sup> Zob. ustawę z dnia 10 stycznia 1924 r. o rozciągnięciu przepisów o państwowym podatku dochodowym na teren całego kraju (Dz. U. R. P. Nr 13, poz. 110).

<sup>10</sup> Przepisy podatkowe nie uznawały za współnika osobę posiadającą akcje, udziały i podobne papiery wartościowe (zob. art. 1 pkt 2 lit. b. ustawy wymienionej w przypisie <sup>6</sup>).



c) osobach fizycznych niemających miejsca zamieszkania na obszarze Polski, które przebywały na nim nawet krócej niż rok, dla zarobku albo wykonywania czynności handlowych lub przemysłowych; podlegali oni opodatkowaniu od dochodu osiągniętego w tym czasie z tych źródeł,

d) spadkach wakujących,

e) osobach prawnych, przy czym podobnie jak obecnie, osoby prawne, których zarząd znajdował się na terytorium Polski podlegały obowiązkowi podatkowemu od całości dochodu, zaś pozostałe podmioty od dochodów uzyskanych na terytorium Polski z:

- posiadanych nieruchomości, wierzytelności zhipotekowanych na nieruchomościach,
- majątków, przywiązanych do obszaru Polski fideikomiszem lub innymi przepisami prawnymi,
- prowadzonego przedsiębiorstwa handlowego albo przemysłowego.

Ustawa ta zmieniana była kilkunastokrotnie, doczekała się kilku tekstów ujednoczonych, przy czym przetrwała w zasadniczym kształcie do roku 1939. Została uchylona dopiero od 1 stycznia 1946 r. dekretem z dnia 8 stycznia 1946 r. o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 2, poz. 14).

W sferze polityki socjalnej ustawa ta zawierała szereg rozwiązań, które należałoby uznać za prorodzinne, a szerzej prospołeczne. Zaliczyć do nich należy:

**po pierwsze** określenie kwoty wolnej od podatku, a więc określenie minimum socjalnego (minimum egzystencji), poniżej którego państwo rezygnowało z poboru podatku. Np. w roku<sup>11</sup>:

a) 1920 kwota wolna od podatku uzależniona była od miejscowości, w której zamieszkiwał podatnik, i tak:

- w miejscowościach do 10.000 mieszkańców była to kwota 2.500 marek polskich (dalej: mk),
- w miejscowościach od 10.000 do 50.000 mieszkańców była to kwota 3.000 mk,
- w miejscowościach od 50.000 do 100.000 mieszkańców była to kwota 4.000 mk,
- w miejscowościach powyżej 100.000 mieszkańców była to kwota 6.000 mk,

b) 1925 była to kwota 1.500 zł (jednakowa dla wszystkich podatników, bez względu na liczbę mieszkańców miejscowości, w której podatnik zamieszkiwał);

**po drugie** stosowanie wielostopniowej skali podatkowej (np. w 1920 r. skala podatkowa była 87 stopniowa, a w 1925 r. 73 stopniowa)<sup>12</sup>, co umożliwiała łagodniejsze przejście z niższych progów podatkowych do progów wyższych;

**po trzecie** większe zróżnicowanie stawek podatkowych, przy czym stawka najniższa, w odróżnieniu od rozwiązań obecnych, ustalona została na poziomie minimalnym. Warto zaznaczyć, że w okresie międzywojennym stawki podatku dochodowego określone były kwotowo. Np.:

1) w 1920 r. podatek od dochodów:

- a) ponad 2.500 do 3.000 mk wynosił 15 mk, co dawało minimalną stopę podatku 0,5%,
- b) ponad 30.000 do 32.000 mk wynosił 1.888 mk, co dawało stopę podatku między 5,9% a 6,293%,
- c) ponad 300.000 do 310.000 mk wynosił 56.885 mk, co dawało stopę podatku między 18,35% a 18,961%,

2) w 1925 r. podatek od dochodów:

<sup>11</sup> Zob. art. 2 ustawy z 1920 r.

<sup>12</sup> Por. art. 23 ustawy z 1920 r.

- a) ponad 1.500 do 1.550 zł wynosił 31 zł, co dawało minimalną stopę podatkową 2%,
- b) ponad 36.000 do 38.000 zł wynosił 4.066 zł, co dawało stopę podatku między 10,7% a 11,294%,
- c) ponad 104.000 do 112.000 zł wynosił 19.936 zł, co dawało stopę podatkową między 17,8% a 19,169%.

Najwyższe dochody (w 1920 r. ponad 500.000 mk, w 1925 r. ponad 200.000 zł) opodatkowane były dodatkowym podatkiem, którego stopa wynosiła od 1% do 10% w 1920 r. oraz od 1,5% do 15% w 1925 r.

Dochody najniższe obciążone były podatkiem dochodowym proporcjonalnie niższym niż dochody wyższe;

**po czwarte** ustanowienie ulgi związanej z sytuacją rodzinną podatnika, polegającej na obniżeniu za każdego członka rodziny<sup>13</sup> będącego na utrzymaniu podatnika o dwa stopnie stopy podatkowej podatku przypadającego od podatnika. Ulga ta stosowana była tylko wówczas, gdy spełnione były łącznie dwie przesłanki:

- a) na utrzymaniu głowy rodziny znajdował się więcej niż jeden członek rodziny,
- b) dochody rodziny nie przekraczały 7.200 zł<sup>14</sup>.

Jeżeli zastosowanie tej ulgi powodowałoby zmniejszenie stopy podatkowej poniżej pierwszego przedziału skali podatkowej dochód głowy rodziny zwolniony był z podatku.

Tego typu ulga związana była ze sposobem traktowania dochodów rodziny. Zgodnie z art.11 ustawy z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym (Dz. U. R. P. z 1925 r. Nr 58, poz. 411) o ile głowie rodziny służyło prawo rozporządzania dochodami ze źródeł należących do członków rodziny lub prawo użytkowania tych dochodów, dochody członków rodziny doliczane były do dochodów głowy rodziny. Wyjątek stanowiły dochody z:

- a) zajęć zawodowych i wszelkich innych zatrudnień o celach zarobkowych,
- b) uposażeń służbowych, emerytur i wynagrodzeń za najemną pracę.

Ustawodawstwo międzywojenne dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych oprócz zniżek związanych z sytuacją rodzinną podatnika (głowy rodziny) przewidywało zwyczajki podatkowe dla podatników niezonatych lub niezamężnych, które nie miały na utrzymaniu żadnego członka rodziny. Zwyczajka wynosiła 20% (o tę stopę podwyższano podatek) i dotyczyła tylko tych podatników, którzy osiągnęli dochód powyżej 3.600zł<sup>15</sup>.

### **III. Podatkowa polityka prorodzinna w zakresie opodatkowania dochodów w latach 1945-1991**

Zmiany w systemie podatkowym jakie nastąpiły po odzyskaniu przez Polskę niepodległości, w sferze opodatkowania dochodów osób fizycznych i prawnych, z jednej strony wprowadziły podział na sferę uspołecznioną<sup>16</sup> oraz nieuspołecznioną, z drugiej zaś wyłączyły spod przedmiotowego zakresu obowiązywania podatku dochodowego wszelkiego rodzaju wynagrodzenia: czy to za pracę, czy też za czynności dokonane w ramach umowy zlecenia lub umowy o dzieło, czy też otrzymane przez osoby wykonujące twórczość lub działalność naukową, oświatową, artystyczną, literacką i publicystyczną.

<sup>13</sup> Za członka rodziny ustawa z 1920 r. uznawała: małżonków, dzieci ślubne, nieślubne i przysposobione, krewnych męża i żony w linii wstępnej i zstępnej, rodzeństwo męża i żony, dzieci rodzeństwa (zob. art. 28).

<sup>14</sup> W roku 1925.

<sup>15</sup> W roku 1925. Zob. art. 26 ustawy z 1920 r.

<sup>16</sup> Zob. dekret z dnia 21 września 1951 r. o opodatkowaniu przedsiębiorstw gospodarki uspołecznionej (Dz. U. Nr 44, poz. 399), który obowiązywał od 1.01.1951r do 30.06.1982 r., oraz ustawę z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej (Dz. U. Nr 7, poz. 55), która z kilkunastoma poprawkami obowiązywała do 4 lipca 1993 r., a w sferze opodatkowania usług polegających na kupnie i sprzedaży walut obcych, obowiązująca do końca 1995 r.

W okresie od 1945 r. do 1991 r. dochody ludności podlegały opodatkowaniu<sup>17</sup>:

- 1) podatkiem dochodowym,
- 2) podatkiem od wynagrodzeń,
- 3) podatkiem wyrównawczym,
- 4) podatkiem od płac.<sup>18</sup>

Trzy pierwsze podatki opłacały bezpośrednio osoby fizyczne, czwarty podatek, od płac, opłacany był przez uspołecznione zakłady pracy i obciążał fundusz płac.

We wszystkich podatkach, prócz ostatniego przewidziano szereg ulg o charakterze rodzinnym.

#### Podatek od wynagrodzeń

Podatek od wynagrodzeń został wprowadzony dekretem z dnia 18 sierpnia 1945 r. o podatku od wynagrodzeń (Dz. U. R. P. z 1947 r. Nr 30, poz. 129 i z 1948 r. Nr 17, poz. 117).

Od 1 stycznia 1949 r. do 31 grudnia 1991 r. obowiązywała ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń (Dz. U. Nr 7, poz. 41 ze zmian.). Na mocy tej ustawy opodatkowaniu podlegały wszelkiego rodzaju wynagrodzenia otrzymywane przez osoby:

- 1) zatrudnione na podstawie stosunku służbowego lub umowy o pracę,
- 2) które zobowiązały się do wykonania dzieła (umowa o dzieło) lub do dokonania określonej czynności dla dającego zlecenie (umowa zlecenia), jeżeli chodzi o usługi, wykonywane osobiście,
- 3) wykonujące czynności, związane z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich bez względu na sposób powołania tych osób, nie wyłączając odszkodowania za utraczony zarobek,
- 4) którym władza w oparciu o przepisy prawa zleciła wykonanie określonych czynności,
- 5) należące do składu zarządów, rad, komitetów nadzorczych, komisji rewizyjnych i członków organów stanowiących osób prawnych (niezależnie od sposobu wybierania tych osób).

Opodatkowaniu podlegały również, w przypadkach i na warunkach, określonych przez Ministra Skarbu (a następnie Ministra Finansów) w drodze rozporządzenia, wszelkiego rodzaju wynagrodzenia, otrzymywane przez osoby, wykonujące twórczość lub działalność naukową, oświatową, artystyczną, literacką i publicystyczną.

Do ulg o charakterze rodzinnym obowiązujących w tym podatku zaliczyć należałoby przede wszystkim obniżkę podatku lub zwolnienie od niego osób mających na utrzymaniu dzieci<sup>19</sup>. Wielkość obniżki uzależniona była od ilości dzieci będących na utrzymaniu podatnika. Ulga przysługiwała zarówno na dzieci niepełnoletnie jak i dorosłe. Na te ostatnie tylko do ukończenia 24 lat, i tylko wówczas, gdy pobierały naukę lub odbywały praktykę zawodową, a nie były podatnikami podatku dochodowego lub podatku od wynagrodzeń. Ulga polegała na:

- a) obniżeniu podatku o 25%, jeżeli podatnik miał na utrzymaniu więcej niż dwoje dzieci (w przypadku kobiet więcej niż jedno dziecko),

<sup>17</sup> W rozważaniach pominięto opodatkowanie dochodów rolników, aczkolwiek i w tej materii ustawodawstwo podatkowe przewidywało ulgi rodzinne, polegające na zmniejszeniu podatku lub zwolnieniu od podatku podatników mających na utrzymaniu dzieci.

<sup>18</sup> Zob. art. 28 i 29 ustawy z dnia 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej Dz. U. z 1987 r. Nr 12, poz. 77 ze zmian.).

<sup>19</sup> Ustawa o podatku od wynagrodzeń z 1949 r. za dzieci uznawała: dzieci z małżeństwa, pozamałżeńskie, przysposobione, pasierbów, oraz dzieci ofiar wojny przyjęte na wychowanie do lat osiemnastu, jeżeli nie były podatnikami podatku dochodowego lub podatku od wynagrodzeń (zob. art. 13 ust. 4 ustawy).

b) obniżeniu podatku o 50%, jeżeli podatnik miał na utrzymaniu więcej niż czworo dzieci (w przypadku kobiet więcej niż dwoje dzieci),

c) zwolnieniu z podatku, jeżeli podatnik miał na utrzymaniu więcej niż sześcioro dzieci (w przypadku kobiet więcej niż czworo dzieci).

Ulga przysługiwała tylko tym podatnikom:

a) których dochody nie przekraczały określonej kwoty (w 1949 r. była to kwota 30.000 zł m– nie lub 6.920 zł tygodniowo lub 1.200 zł dziennie),

b) którzy nie byli podatnikami podatku dochodowego (jeżeli jedno z małżonków opłacało podatek dochodowy zniżka nie przysługiwała również drugiemu małżonkowi).

Podatek dochodowy

W latach 1944-1991 obowiązywały następujące akty prawne:

a) do 1946 r. ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym<sup>20</sup>,

b) w latach 1946-1947 dekret z dnia 8 stycznia 1946 r. o podatku dochodowym (Dz. U. R. P. z 1947 r. Nr 25, poz. 99),

c) w latach 1948-1950 dekret z dnia 25 października 1948 r. o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 52, poz. 414),

d) w latach 1951-1972 dekret z dnia 26 października 1950 r. o podatku dochodowym (Dz. U. z 1957 r. Nr 7, poz. 26 ze zmian.)<sup>21</sup>,

e) w latach 1973-1991 ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym (Dz. U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 ze zmian.)<sup>22</sup>.

Opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegały dochody uzyskane przez podatnika ze źródeł przychodów wymienionych w ustawie (wcześniej dekreście). Dla przykładu ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym, w brzmieniu obowiązującym od 1990 r. jako źródła przychodów wymieniała:

1) działalność wytwórczą, usługową i handlową,

2) działalność w zakresie zatrudnień, z których przychody nie podlegały opodatkowaniu podatkiem obrotowym lub podatkiem od wynagrodzeń,

3) działalność naukową, artystyczną, literacką, publicystyczną i oświatową, w tym również wykonywaną przy pomocy zorganizowanego zakładu, jeżeli przychody z wymienionych rodzajów działalności nie podlegały opodatkowaniu podatkiem od wynagrodzeń,

4) nieruchomości, niestanowiące gospodarstwa rolnego,

5) najem, podnajem, dzierżawę, poddzierżawę, w tym również gospodarstwa rolnego lub jego składników na cele nierolnicze, oraz inne umowy o podobnym charakterze,

6) kapitały pieniężne i prawa majątkowe,

7) sprzedaż rzeczy i praw majątkowych, z wyjątkiem nabytych w drodze spadku lub zapisu,

8) inne źródła, do których ustawodawca zaliczał sprzedaż:

a) nieruchomości bądź ich części,

b) przedsiębiorstw bądź ich składników,

c) akcji, udziałów w spółkach i obligacji oraz innych papierów wartościowych,

d) rzeczy nabytych w celu odprzedaży z zyskiem,

<sup>20</sup> Ustawa była nowelizowana kilkunastokrotnie i doczekała się kilku tekstów jednolitych.

<sup>21</sup> Pierwotny tekst został opublikowany w Dz. U. z 1950 r. Nr 49, poz. 450.

<sup>22</sup> Pierwotny tekst ustawy został ogłoszony w Dz. U. z 1972 r. Nr 53, poz. 339. Ustawa nowelizowana była 12 razy na przestrzeni lat 1973-1991. Doczekała się trzech tekstów jednolitych. Pierwszy został ogłoszony w Dz. U. z 1983 r. Nr 43, poz. 193, następny w Dz. U. z 1988 r. Nr 4, poz. 37, ostatni w Dz. U. z 1989 r. Nr 27, poz. 147.

e) spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego oraz wynikających z przydziału spółdzielni mieszkaniowych: prawa do domu jednorodzinnego lub prawa do lokalu w małym domu mieszkalnym,

f) prawa wieczystego użytkowania gruntów,

g) innych praw majątkowych nabytych w drodze kupna lub darowizny, a jeżeli chodzi o prawa autorskie i prawa do projektów wynalazczych także sprzedaż dokonana przez twórców, jeżeli do przychodów z niej nie miały zastosowania przepisy o podatku od wynagrodzeń.

We wszystkich wspomnianych aktach prawnych ustawodawca przewidział rozwiązania prorodzinne. Zaliczyć do nich należy:

**po pierwsze** określenie, podobnie jak to miało miejsce w podatku przedwojennym, kwoty wolnej od podatku, a więc minimum socjalnego (minimum egzystencji). W pierwszym okresie obowiązywania podatek dochodowy był podatkiem cedularnym, co oznaczało, że pobierany był on dwustopniowo: wpieryw od dochodu cząstkowego (z poszczególnego źródła zaliczonego do ceduły), następnie od całości dochodu. Ustawodawca przewidział więc dwie kwoty wolne od podatku. Pierwsza od podatku cząstkowego, która wynosiła np. w latach 1948-1952 120.000 zł<sup>23</sup> i druga od podatku od dochodów całkowitych; wynosiła ona w tym samym okresie 360.000 zł.

W latach 1973-1976 kwota wolna od podatku wynosiła 12.000 zł<sup>24</sup> w stosunku rocznym, co odpowiadało<sup>25</sup>:

- a) 4,78 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1972<sup>26</sup>,
- b) 4,28 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1973<sup>27</sup>,
- c) 3,77 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1974<sup>28</sup>,
- d) 3,06 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1975<sup>29</sup>.

W latach 1977-1988 kwota wolna od podatku uzależniona była od źródła przychodów. Dla dochodów z działalności gospodarczej, naukowej, artystycznej, literackiej<sup>30</sup> była to kwota wyższa, dla dochodów z pozostałych źródeł niższa. W pierwszym przypadku wynosiła ona<sup>31</sup>:

1) w latach 1977-1982 72.000 zł, co odpowiadało np. w 1982 r. 9,364 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1981<sup>32</sup>

2) w latach 1983-1986 160.000 zł, co odpowiadało:

- a) 13,756 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1982<sup>33</sup>,
- b) 7,998 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1985<sup>34</sup>,

3) w latach 1987-1988 320.000 zł, co odpowiadało:

- a) 13,28 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1986<sup>35</sup>,

<sup>23</sup> Zob. art. 19 ust. 1 dekretu z dnia 25.10.1948 r. o podatku dochodowym, oraz art. 15 ust.1 dekretu z dnia 26.10.1950 r. o podatku dochodowym.

<sup>24</sup> Zob. art. 9 pkt 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. w brzmieniu obowiązującym w latach 1973-1976.

<sup>25</sup> Przyjęto porównanie kwoty wolnej od podatku w stosunku do wynagrodzenia z roku poprzedzającego rok podatkowy.

<sup>26</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1972 wynosiło 2.509 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>27</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1973 wynosiło 2.798 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>28</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1974 wynosiło 3.185 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>29</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1975 wynosiło 3.913 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>30</sup> Dochody z działalności artystycznej, literackiej, oświatowej, publicystycznej podlegały opodatkowaniu podatkiem dochodowym, jeżeli nie były opodatkowane podatkiem od wynagrodzeń.

<sup>31</sup> Zob. art. 9 ust. 1 pkt 1 ustawy z 16 grudnia 1972 r. w brzmieniu obowiązującym od 1.01.1983 r.

<sup>32</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1981 wynosiło 7.689 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>33</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1982 wynosiło 11.631 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>34</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1985 wynosiło 20.005 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>35</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1986 wynosiło 24.095 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

b) 10,964 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1987<sup>36</sup>.

W przypadku dochodów z pozostałych źródeł przychodów kwota wolna od podatku wynosiła<sup>37</sup>:

- 1) w latach 1977-1982 – 30.000 zł,
- 2) w latach 1983-1986 – 60.000 zł,
- 3) w latach 1987-1988 – 120.000 zł.

W roku 1989 kwotę wolną od podatku określono jako dwukrotność kwoty najniższego wynagrodzenia w gospodarce uspołecznionej za rok poprzedni, co dawało 7.200.000 zł<sup>38</sup>. Kwota ta stanowiła 135,6 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 1988 r.<sup>39</sup>, oraz 34,8 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w 1989 r.<sup>40</sup>

W latach 1990-1991 powrócono do kwotowego określania kwoty wolnej od podatku. W latach tych kwota wolna od podatku wynosiła 3.600.000 zł rocznie. Stanowiła ona już tylko: w 1990 r. 3,496 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1990<sup>41</sup>, a w 1991 r. 2,033 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1991<sup>42</sup>;

**po drugie** stosowanie ulg podatkowych związanych z sytuacją rodzinną podatnika. W zasadzie wszystkie dekryty i ustawy obowiązujące w latach 1946-1991 przewidywały tego typu ulgę. Polegała ona na:

1) w drugiej połowie lat czterdziestych oraz w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych<sup>43</sup>:

a) obniżeniu podatku:

- o 25% podatnikowi, który miał na utrzymaniu więcej niż dwoje dzieci<sup>44</sup> (w przypadku kobiet więcej niż jedno dziecko),
- o 50% podatnikowi, który miał na utrzymaniu więcej niż czworo dzieci (w przypadku kobiet więcej niż troje dzieci),

b) zwolnieniu z podatku podatników mających na utrzymaniu więcej niż sześcioro dzieci (w przypadku kobiet więcej niż czworo dzieci),

2) w latach 1977<sup>45</sup>-1991 na odliczeniu od dochodu przed opodatkowaniem kwot wolnych przyznanych podatnikowi:

a) pozostającemu w związku małżeńskim (ulga z lat 1977-1982); kwota ulgi wynosiła 24.000 zł, co odpowiadało np. w 1977 r. 5,221 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1977<sup>46</sup>, a w 1982 r. 2,062 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1982 r.<sup>47</sup>,

<sup>36</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1987 wynosiło 29.184 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>37</sup> Zob. art. 9 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r. w brzmieniu obowiązującym od 1.01.1983 r.

<sup>38</sup> Zob. Obwieszczenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 10 grudnia 1987 r. w sprawie wysokości najniższego wynagrodzenia na rok 1988 pracowników zatrudnionych w uspołecznionych zakładach pracy (M. P. z 1987 r. Nr 37, poz. 316).

<sup>39</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1988 wynosiło 53.090 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>40</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1989 wynosiło 206.758 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>41</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1990 wynosiło 1.029.637 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>42</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1991 wynosiło 1.770.000 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>43</sup> Były to ulgi ograniczone do dochodów z niektórych źródeł. Uldze nie podlegały np. dochody z kapitałów pieniężnych i praw majątkowych.

<sup>44</sup> Za dzieci ustawodawstwo w podatku dochodowym uznawało: dzieci z małżeństwa, pozamałżeńskie, przysposobione, pasierbów, oraz dzieci ofiar wojny przyjęte na wychowanie do lat osiemnastu, jeżeli nie były podatnikami podatku dochodowego lub podatku od wynagrodzeń.

<sup>45</sup> W latach 1973-1976 ustawa o podatku dochodowym z 16 grudnia 1972 r. nie przewidywała ulg rodzinnych.

<sup>46</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1977 wynosiło 4.596 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>47</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1982 wynosiło 11.636 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

b) na utrzymaniu, którego znajdował się: współmałżonek nie osiągający innych dochodów (ulga z lat 1983-1991); kwota ulgi wynosiła:

- w latach 1983 -1989 30.000 zł, co odpowiadało w 1983 r. 2,072 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1983<sup>48</sup>, a w 1989 r. tylko 0,145 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z roku 1989<sup>49</sup>,
- w latach 1990-1991 270.000 zł, co odpowiadało w 1990 r. 0,262 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1990 r.<sup>50</sup>,

c) który miał na utrzymaniu dzieci lub rodziców (ulga z lat 1977-1991); kwota ulgi na każde dziecko oraz rodzica wynosiła:

- w latach 1977-1982 – 12.000 zł,
- w latach 1983-1989 – 15.000 zł,
- w latach 1990-1991 – 270.000 zł.

Ustawodawstwo z lat 1946-1991 wprowadziło istotne zmiany do znanej z okresu międzywojennego zasady łączenia dochodów członków rodziny z dochodami głowy rodziny.

Od 1946 r. łącznemu, obligatoryjnemu, opodatkowaniu podlegały dochody małżonków<sup>51</sup>, z tym że zasada ta nie miała zastosowania do dochodów małżonków, co do których istniało prawomocne orzeczenie sądu o rozłączeniu<sup>52</sup>. Do dochodów małżonków doliczane były tylko dochody krewnych zstępnych, przy czym warunkiem połączenia dochodów było występowanie po stronie wstępnych prawa pobierania pożytków ze źródeł przychodów zstępnych<sup>53</sup>.

W okresie powojennym do 1991 r. zaobserwować można powolne odchodzenie od wieloprzedziałowych skali podatkowych. O ile w drugiej połowie lat czterdziestych oraz w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych obowiązywała skala dwudziestoprzedziałowa (przy opodatkowaniu dochodu ogólnego) oraz dwudziestoósmioprzedziałowa (przy opodatkowaniu dochodów częściowych), o tyle ustawa z 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 53, poz. 339) przewidywała skale podatkowe już tylko dwunastoprzedziałowe, z tym że ustawodawca różnicował, zachowując w szczytkowej formie podatek cedularny, dochody z poszczególnych źródeł. Ostateczne odejście od podatku cedularnego i dalsze spłaszczenie skali podatkowej nastąpiło wraz ze zmianami wprowadzonymi ustawą z dnia 28 lipca 1983 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym (Dz. U. Nr 42, poz. 187). Wprowadzono wówczas skalę ośmiostopniową. W latach 1988-1989 w podatku dochodowym obowiązuje skala jedenastoprzedziałowa. Radykalne ograniczenie liczby przedziałów skali podatkowej w podatku dochodowym nastąpiło w roku 1990 na mocy ustawy z dnia 28 grudnia 1989 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz. U. Nr 74, poz. 443). Wprowadzono wówczas skalę czterestopniową. Od 1991 r. w podatku dochodowym obowiązuje już skala trzystopniowa. Warto przy tym zwrócić uwagę na minimalną stawkę podatkową: o ile w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych wynosiła ona 5% (przy dochodach częściowych) i 2% przy dochodzie ogólnym, o tyle w roku 1972 wynosiła ona już 12%, a od 1976 r. 20%. Nieco łagodniejsze stawki minimalne obowiązywały w latach 1988-1989 5%. Jednak już w latach 1990-1991 przywrócono minimalną stawkę 20%.

<sup>48</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1983 wynosiło 14.475 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>49</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1989 wynosiło 206.758 zł (M. P. z 1990 r. Nr 21, poz. 171).

<sup>50</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1990 wynosiło 1.029.637 zł (M. P. z 1991 r. Nr 5, poz. 31).

<sup>51</sup> Zob. art. 4 ust. 1 dekretu z dnia 25.10.1948 r., art. 3 ust. 1 dekretu z dnia 26.10.1950 r., art.2 ust. 1 ustawy z dnia 16 grudnia 1972 r.

<sup>52</sup> Zob. art. 4 ust. 2 dekretu z dnia 25.10.1948 r., art. 3 ust. 2 dekretu z dnia 26.10.1950 r., art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 16.12.1972 r.

<sup>53</sup> Zob. art. 4 ust. 3 dekretu z dnia 25.10.1948 r., art. 3 dekretu z dnia 26.10.1950 r., art.2 ust. 2 ustawy z dnia 16.12.1972 r.

### Podatek wyrównawczy

Podatek wyrównawczy został wprowadzony do polskiego systemu podatkowego w latach pięćdziesiątych ustawą z dnia 13 grudnia 1957 r. o podatku wyrównawczym (Dz. U. z 1971 r. Nr 14, poz. 140, z 1976 r. Nr 40, poz. 233). Obowiązywała ona od 1.01.1958 r. do 31.12.1976 r. Została zastąpiona ustawą z dnia 19 grudnia 1975 r. o podatku wyrównawczym (Dz. U. Nr 45, poz. 227, z 1976 r. Nr 40, poz. 233, z 1977 r. Nr 3, poz. 17), która obowiązywała do końca 31.07.1983 r. Ostatnią ustawą normującą zasady opodatkowania podatkiem wyrównawczym była ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym (Dz. U. Nr 42, poz. 188 ze zmian.), która została uchylona dopiero z dniem 1 stycznia 1992 r. przez ustawę z dnia 26 lipca 1992 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. Nr 80, poz. 350).

Opodatkowaniu podatkiem wyrównawczym podlegały wszelkiego rodzaju dochody pieniężne i wartość pieniężna świadczeń w naturze, osiągnięte na obszarze Polski przez osoby fizyczne. Ustawodawca zawarł listę dochodów wyłączonych z podatku wyrównawczego. Podatkowi temu nie podlegały m.in. świadczenia o charakterze socjalnym oraz dochody podlegające opodatkowaniu podatkiem dochodowym, z tym że w tym przypadku dochody te łączyło się z dochodami uzyskanymi z innych źródeł w celu wyliczenia stopy procentowej podatku. Podatkowi temu podlegały natomiast dochody osób fizycznych, od których podatnik opłacał podatek od wynagrodzeń lub od których opłacany był podatek od płac. Podatkowi temu podlegały również dochody osób prowadzących działy specjalne produkcji rolnej.

Ustawodawstwo podatkowe w zakresie podatku wyrównawczego, podobnie jak i w przypadku podatku od wynagrodzeń oraz podatku dochodowego, zawierało pewne rozwiązania o charakterze rodzinnym. Zaliczyć do nich należy przede wszystkim ulgi związane ze statusem rodzinnym podatnika. Polegały one na zwolnieniu z opodatkowania dochodu na:

- a) małżonka nieosiągającego dochodów: w kwocie 30.000 zł (ulga z lat 1983-1991),
- b) dzieci: w kwocie 15.000 zł na każde dziecko (ulga z lat 1983-1991),
- c) rodziców oraz rodzeństwo niezdolnych do pracy: w kwocie 15.000 zł na każdą osobę.

### **IV. Ulgi prorodzinne w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce po reformie podatkowej z roku 1991 (lata 1992-2005)**

Zmiana systemu podatkowego w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych nastąpiła od 1 stycznia 1992 r. wraz z wprowadzeniem jednolitego podatku dochodowego, obejmującego swym zakresem przedmiotowym wszelkiego rodzaju dochody osób fizycznych, z wyjątkiem dochodów z działalności rolniczej<sup>54</sup>, z gospodarki leśnej<sup>55</sup>, podlegające przepisom ustawy o podatku od spadków i darowizn<sup>56</sup> oraz z tytułu podziału wspólnego majątku małżonków<sup>57</sup>. Aktem prawnym regulującym tę materię jest ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t. j. Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 ze zmian.; dalej: u.p.d.f.).

Podatek ten charakteryzuje się:

- 1) w sferze przychodów – stosowaniem:

<sup>54</sup> Te, z wyjątkiem dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej, w dalszym ciągu podlegają opodatkowaniu podatkiem rolnym (zob. ustawę z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym Dz. U. z 1993 r. Nr 94, poz. 431 ze zmian.).

<sup>55</sup> Zob. obowiązującą od 1.01.2003 r. ustawę z dnia 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz. U. Nr 200, poz. 1682 ze zmian.).

<sup>56</sup> Zob. ustawę z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 142, poz. 1514 ze zmian.).

<sup>57</sup> Od 1.04.1000 r. (zob. art. 226 pkt 1 ustawy z dnia 28.08.1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych Dz. U. Nr 139, poz. 934).



a) w zakresie przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej i działów specjalnych produkcji rolnej oraz niektórych innych przychodów – zasady memoriałowej, oznaczającej, że przychodem jest kwota należna, a nie kwota otrzymana,

b) w zakresie przychodów z pozostałych źródeł zasady – kasowo-memoriałowej, oznaczającej, że przychodem jest kwota otrzymana lub postawiona do dyspozycji podatnika;

2) w sferze kosztów – zróżnicowaniem zasad naliczania kosztów uzyskania przychodów. U.p.d.f. wyróżnia dwa rodzaje kosztów uznawanych za koszty uzyskania: faktyczne oraz zryczałtowane. Te pierwsze mają zastosowanie przy ustalaniu dochodu przede wszystkim z działalności gospodarczej, najmu, dzierżawy, działów specjalnych produkcji rolnej (jeżeli podatnik zdecyduje się rozliczać na zasadach przewidzianych dla działalności gospodarczej<sup>58</sup>). Koszty zryczałtowane stosowane są w stosunku do przychodów z:

a) praw autorskich,

b) tytułów określonych w art. 13 pkt. 2, 4, 6 i 8 u.p.d.f. (m.in. umów zlecenia oraz umów o dzieło),

c) stosunku służbowego i stosunku pracy oraz z tytułów określonych w art. 13 pkt 5, 7 i 9 u.p.d.f. (m.in. z kontraktów menadżerskich oraz członkostwa w zarządzie osoby prawnej).

Tabela 1. Wysokość kosztów podstawowych ze stosunku pracy

Lata	Kwota podstawowa kosztów (miesięcznie) w zł <sup>a</sup>	Najniższe wynagrodzenie ze stycznia roku podatkowego <sup>b</sup>	Miejsce publikacji najniższego (minimalnego) wynagrodzenia	Stosunek do najniższego wynagrodzenia
1992	162.000	875.000	M. P. z 1992 r. Nr 4, poz. 19	0,185
1993	162.000	1.500.000	M. P. z 1992 r. Nr 40, poz. 297	0,108
1994	227.000	1.950.000	M. P. z 1993 r. Nr 63, poz. 615	0,116
1995	31	260	M. P. z 1994 r. Nr 68, poz. 604	0,119
1996	40,95	325	M. P. z 1995 r. Nr 68, poz. 768	0,126
1997	52,17	391	M. P. z 1996 r. Nr 84, poz. 747	0,133
1998	63,13	450	M. P. z 1997 r. Nr 38, poz. 379	0,140
1999	74,06	650	M. P. z 1998 r. Nr 46, poz. 657	0,113
2000	81,84	670	Dz. U. z 1999 r. Nr 91, poz. 1037	0,122
2001	92,56	760	Dz. U. z 2000 r. Nr 121, poz. 1308	0,121
2002	96,26	760	Dz. U. z 2000 r. Nr 121, poz. 1308	0,126
2003	99,96	800	Dz. U. z 2002 r. Nr 200, poz. 1679	0,124
2004	102,25	824	Dz. U. z 2003 r. Nr 167, poz. 1623	0,124
2005	102,25	849	Dz. U. z 2004 r. Nr 201, poz. 2062	0,120

Źródło : opracowanie własne.

a) W latach 1992-1994 w jednostce pieniężnej obowiązującej do 31 grudnia 1994 r. (w „starych” zł).

b) W latach 1992-1994 w jednostce pieniężnej obowiązującej do 31.12.1994 r.; od roku 1999 kwota najniższego (minimalnego) wynagrodzenia po ubruttowaniu w związku z reformą systemu ubezpieczeń społecznych.

Koszty zryczałtowane można podzielić na dwie zasadnicze grupy: a) ustalone procentowo w stosunku do uzyskanego przychodu i b) koszty zryczałtowane kwotowe. Do pierwszej grupy zalicza się m.in. przychody z praw autorskich (dla tych przychodów ustalono 50% koszty) oraz z tytułów określonych w art. 13 pkt 2,4,6 i 8 u.p.d.f. (dla tych przychodów koszty ustalono na 20% uzyskanego przychodu). W obu przypadkach podatnik ma prawo zaliczyć w ciężar kosztów kwoty przekraczające koszty zryczałtowane, jeżeli udowodni ich poniesienie. Koszty zryczałtowane kwotowe stosowane są do przychodów ze stosunku pracy, stosunku służbowego, stosunku pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, a także z tytułów określonych w art. 13 pkt 5, 7 i 9 u.p.d.f. W pierwszym okresie obowiązywania u.p.d.f. (do roku 2001) wysokość kosztów zryczałtowanych kwotowych określana była jako procent górnej granicy pierwszego przedziału skali podatkowej. Od 1 stycznia 2002 r. wyso-

<sup>58</sup> Zasadą jest, w przypadku działów specjalnych produkcji rolnej, ustalanie dochodu na podstawie norm szacunkowych. Podatnik jednak ma możliwość rezygnacji z takiego ustalania dochodu i ustalanie go na zasadach przewidzianych dla działalności gospodarczej.

kość kosztów podawana jest wprost kwotowo przez ustawodawcę. Wysokość kwoty podstawowej kosztów ze stosunku pracy (stosunku służbowego, spółdzielczego stosunku pracy) w latach 1992-2005 i jej stosunek do najniższego wynagrodzenia ze stycznia roku podatkowego przedstawia tabela nr 1 (na poprzedniej stronie opracowania).

Co prawda podstawowa kwota kosztów jest większa dla pracowników dojeżdżających do miejsca pracy spoza miejscowości, w której znajduje się zakład pracy, jednak zwiększenie to wynosi tylko 25% kwoty podstawowej, np. w 2005 r. kwota miesięcznych kosztów dla tych pracowników wynosi 127,82 zł. Jeżeli podatnik jest zatrudniony w kilku zakładach pracy koszty potrącają się w każdym z zakładów, jednak ich łączna kwota za cały rok nie może przekroczyć kwoty ustalonej przez ustawodawcę, np. w roku 2005 jest to kwota 1.840,77 PLN. Dla porównania, gdyby nie było tego ograniczenia podatnik zatrudniony w dwóch zakładach pracy, pracujący przez cały rok, którego miejsce pracy jest w miejscowości zamieszkania, mógłby odliczyć od przychodu 2.454 PLN (102,25 x 12 miesięcy x 2 zakłady pracy). Co prawda, jeżeli podatnik ponosi większe koszty niż wynoszący ryczałt może od przychodu odliczyć koszty faktycznie poniesione, ale tylko te, które związane są z dojazdami do pracy i odpowiednio udokumentowane. Jak więc widać, ustawodawca wyraźnie wiąże koszty związane z uzyskiwaniem wynagrodzenia za pracę świadczoną w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego itd. z dojazdem do miejsca pracy. Podatnik nie ma natomiast możliwości wliczenia w ciężar kosztów wydatków na podnoszenie kwalifikacji. Tego typu wydatki nie są odliczane od przychodów i finansowane z dochodu po opodatkowaniu. Tego typu odliczenia możliwe były do końca 2003 r. W roku tym odliczenia z tytułu odpłatnego kształcenia i doskonalenia zawodowego podatnika wyniosły łącznie 140.944.000 zł<sup>59</sup>, z czego podatnicy zaliczani do:

- a) pierwszego przedziału skali podatkowej odliczyli 113.319.000 zł, co daje na jednego podatnika 5,14 zł (podatek opłacało w tym przedziale 22.040.061 osób),
- b) drugiego przedziału skali podatkowej odliczyli 22.721.000 zł, co daje na jednego podatnika 23,74 zł (podatek w tym przedziale opłacały 956.744 osoby),
- c) trzeciego przedziału skali podatkowej odliczyli 4.904.000 zł, co daje na jednego podatnika 18,12 zł (podatek w tym przedziale opłacały 270.639 osoby).

Drugim rodzajem odliczenia, które uzupełniało koszty uzyskania przychodów pracownika były wydatki na zakup przyrządów i pomocy naukowych. Odliczenia z tego tytułu wyniosły łącznie w 2003 r. 138.664.000 zł, z czego podatnicy zaliczeni do:

- a) pierwszego przedziału skali podatkowej odliczyli 104.020.000 zł, co daje na jednego podatnika 4,72 zł (podatek opłacało w tym przedziale 22.040.061 osób),
- b) drugiego przedziału skali podatkowej odliczyli 26.705.000 zł, co daje na jednego podatnika 27,91 zł (podatek w tym przedziale opłacały 956.744 osoby),
- c) trzeciego przedziału skali podatkowej odliczyli 7.939.000 zł, co daje na jednego podatnika 29,33 zł (podatek w tym przedziale opłacały 270.639 osoby).

Odliczenia te zostały zlikwidowane od 1 stycznia 2004 r. ustawą z dnia 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2003 r. Nr 202, poz. 1956 ze zmian.). Tego rodzaju odliczenia obowiązują np. w Finlandii. Od 1 stycznia 2005 r. można natomiast odliczyć wydatki związane z użytkowaniem internetu w mieszkaniu podatnika (zob. art. 26 ust. 1 pkt 6 a u.p.d.f.);

3) w sferze kwoty wolnej od 1992 r. ustawodawca polski odszedł od określania kwoty wolnej od podatku. Co prawda osiągając dochody nieprzekraczające pewnej kwoty podatnik nie zapłaci podatku, jednak nie wynika to z określenia kwoty wolnej od podatku, a z kon-

---

<sup>59</sup> Zob. Informację Ministerstwa Finansów w sprawie rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2003 r.

strukcji skali podatkowej. Otóż przy obliczaniu podatku odejmuje się od obliczonego podatku ściśle określoną kwotę. Powoduje to, że podatnik może, nawet przy osiągnięciu dochodu, nie zapłacić podatku. Kwota ta wynosiła:

a) w 1992 r. 864.000 „starych” zł, co przy minimalnej stawce 20% odpowiadało kwocie 4.320.000 „starych” zł „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,471 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1992 r.<sup>60</sup>,

b) w 1993 r. 864.000 „starych” zł, co przy minimalnej stawce 20% odpowiadało kwocie 4.320.000 „starych” zł „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,081 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1993 r.<sup>61</sup>,

c) w 1994 r. 1.212.000 „starych” zł, co przy minimalnej stawce 21% odpowiadało kwocie 5.771.428 „starych” zł „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,083 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1994 r.<sup>62</sup>,

d) w 1995 r. 165,60 PLN, co przy minimalnej stawce 21% odpowiadało kwocie 788,57 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,122 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1995 r.<sup>63</sup>,

e) w 1996 r. 218,40 PLN, co przy minimalnej stawce 21% odpowiadało kwocie 1.040 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,191 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1996 r.<sup>64</sup>,

f) w 1997 r. 278,20 PLN, co przy minimalnej stawce 20% odpowiadało kwocie 1.391 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,309 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1997 r.<sup>65</sup>

g) w 1998 r. 336,60 PLN, co przy minimalnej stawce 19% odpowiadało kwocie 1.771,58 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,429 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia z 1998 r.<sup>66</sup>,

h) w 1999 r. 394,80 PLN, co przy minimalnej stawce 19% odpowiadało kwocie 2.077,89 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,45 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (po potrąceniu składki na ubezpieczenie społeczne) z 1999 r.<sup>67</sup>,

i) w 2000 r. 436,20 PLN, co przy minimalnej stawce 19% odpowiadało kwocie 2.295,78 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,435 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (po potrąceniu składki na ubezpieczenia społeczne) z 2000 r.<sup>68</sup>,

j) w 2001 r. 493,32 PLN, co przy minimalnej stawce 19% odpowiadało kwocie 2.596,42 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,515 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (po potrąceniu składki na ubezpieczenia społeczne) z 2001 r.<sup>69</sup>,

k) w 2002 r. 518,16 PLN, co przy minimalnej stawce 19% odpowiadało kwocie 2.727,15 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,538 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (po potrąceniu składki na ubezpieczenia społeczne) z 2002 r.<sup>70</sup>,

l) w 2003 r. 530,08 PLN, co przy minimalnej stawce 19% odpowiadało kwocie 2.789,89 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,525 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (po potrąceniu składki na ubezpieczenia społeczne) z 2003 r.<sup>71</sup>,

<sup>60</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1992 wynosiło 2.935.000 zł (M. P. z 1993 r. Nr 6, poz. 25).

<sup>61</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1993 wynosiło 3.995.000 zł (M. P. z 1994 r. Nr 10, poz. 83).

<sup>62</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1994 wynosiło 5.328.000 zł (M. P. z 1995 r. Nr 7, poz. 107).

<sup>63</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1995 wynosiło 702,62 PLN (M. P. z 1996 r. Nr 11, poz. 133).

<sup>64</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1996 wynosiło 873 PLN (M. P. z 1997 r. Nr 9, poz. 72).

<sup>65</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1997 wynosiło 1.061,93 zł (M. P. z 1998 r. Nr 5, poz. 93).

<sup>66</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1998 wynosiło 1.239,49 zł (M. P. z 1999 r. Nr 5, poz. 59).

<sup>67</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 1999 wynosiło 1.432,81 zł (M. P. z 2000 r. Nr 6, poz. 150).

<sup>68</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 2000 wynosiło 1.599,11 zł (M. P. z 2001 r. Nr 7, poz. 118).

<sup>69</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w roku 2001 wynosiło 1.713,62 zł (M. P. z 2002 r. Nr 8, poz. 155).

<sup>70</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2002 r. wynosiło 1.772,07 zł (M. P. z 2003 r. Nr 9, poz. 134).

<sup>71</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w 2003 r. wynosiło 1.829,24 zł (M. P. z 2004 r. Nr 9, poz. 134).

m) w 2004 r. 530,08 PLN, co przy minimalnej stawce 19% odpowiadało kwocie 2.789,89 PLN „wolnej” od podatku; stanowiło to 1,466 krotności przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (po potrąceniu składki na ubezpieczenia społeczne) z 2004 r.<sup>72</sup>

Tak sama kwota podlegająca odliczeniu od podatku w pierwszym przedziale skali podatkowej obowiązuje w 2005 r. i ma obowiązywać w 2006 r.;

4) w sferze skali podatkowej – obowiązująca obecnie skala trzystopniowa prowadzi w praktyce do liniowego opodatkowania dochodów, uniemożliwiając większe zróżnicowanie podatku w zależności od wielkości dochodów oraz płynniejsze przechodzenie z niższego do wyższego progu podatkowego<sup>73</sup>. Np. w latach 2003-2005 granicą górną pierwszego progu skali podatkowej jest kwota 37.024 PLN, drugiego zaś kwota 74.048 PLN. Oznacza to, że dochody do 37.024 PLN opodatkowane są stawką 19%, dochody w przedziale 37.024-74.048 stawką 30%, zaś powyżej tej kwoty stawką liniową 40%. Wysoka jest nie tyle ostatnia stawka, co stawka pierwsza. Analizując stawki podatku w poszczególnych przedziałach skali podatkowej w państwach należących do UE w odniesieniu do poziomu najniższego (minimalnego) wynagrodzenia (NW)<sup>74</sup>, należy zauważyć, że Polska znajduje się w grupie państw o najwyższym obciążeniu podatkiem dochodowym dochodów niskich i bardzo niskich oraz relatywnie niskim dochodów (w odniesieniu do krotności NW) wysokich. W Polsce podatkiem 19% obciążone są już dochody od 3,38 krotności NW (aż do 44,93), podczas, gdy: w Grecji dochody do 16,52 NW (dla przedsiębiorców indywidualnych do 13,88 NW) wolne są od podatku, a przedziale 16,52 22,14 NW objęte stawką 15%; w Czechach od podatku są wolne dochody do 6,69 NW, a dochody w przedziale 6,69 25,90 NW opodatkowane są stawką 15%, zaś stawką 20%, a więc porównywalną ze stawką obowiązującą u nas w pierwszym przedziale skali podatkowej, dochody w przedziale 25,90 45,11 NW; we Francji dochody do 3,63 NW wolne są od podatku dochodowego, w przedziale 3,63 7,14 NW opodatkowane są stawką 6,83%, a stawką 19,14%, a więc w zasadzie taką samą, jak w przypadku pierwszego przedziału skali podatkowej obowiązującej w Polsce, w przedziale 7,14 12,57 NW; w Holandii dochody do 12,85 NW objęte są stawką 1% (pozostałe 32,4% stanowi składka na ubezpieczenia społeczne), a dochody w przedziale 12,85 23,35 NW opodatkowane są stawką 7,95% (pozostałe 32,4% stanowi składka na ubezpieczenia społeczne); w Hiszpanii dochody do 6,33 NW wolne są od podatku, a w przedziale 6,33 13,78 NW opodatkowane są stawką 15%; w Irlandii w przypadku osób samotnych, niemających na utrzymaniu dzieci, wolne od podatku są dochody do 4,85 NW, a stawką 20% (zbliżoną do obowiązującej w Polsce w pierwszym przedziale skali podatkowej) objęte są dochody w przedziale 4,85-30,95 NW; w Luksemburgu stawkami niższymi od 19% opodatkowane są dochody do 14,00 NW, a stawka 20% objęte są dochody w przedziale od 14,00 do 15,18 NW, przy czym dochody do 6,94 NW wolne są od podatku; na Malcie dochody do 42,27 NW wolne są od podatku, w przedziale 42,27-46,56 NW objęte stawką 15%, zaś stawką 20% w przedziale 46,56-50,43 NW; w Portugalii stawką poniżej 19% objęte są dochody do 17,33 NW, przy czym dochody do 11,45 NW opodatkowane są stawką 12%, a w przedziale 11,45-17,33 NW stawka 14%; w Słowenii stawką poni-

<sup>72</sup> Przeciętne miesięczne wynagrodzenie z 2004 r. wynosiło 1.903,03 zł (M. P. z 2005 r. Nr 11, poz. 229).

<sup>73</sup> Najwięcej progów podatkowych jest w Luksemburgu (16), we Francji, na Malcie, w Portugalii i Słowenii (6), Belgii, Finlandii, Hiszpanii (5). Po cztery progi podatkowe występują w Austrii, Czechach, Grecji (dla podatników osiągających dochody z innych źródeł niż stosunek pracy i emerytura), Holandii. Po trzy progi występują, obok Polski, na Cyprze, w Danii, na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii, a we Włoszech, Szwecji (dla podatku państwowego) i Irlandii tylko 2. Na Słowacji, Łotwie i w Estonii występuje tzw. podatek liniowy (stawka procentowa proporcjonalna), przy czym najniższa stawka tego podatku jest na Słowacji i wynosi 19%. W praktyce podatek liniowy występuje również na Litwie, przy czym przedsiębiorcy opłacają podatek dochodowy od dochodów z działalności gospodarczej oraz 33% podatek dochodowy od dochodów osób fizycznych. Ten pierwszy uwzględniany jest przy wyliczaniu zobowiązania podatkowego w tym drugim.

<sup>74</sup> Dane dotyczą roku 2004.

żej 19%-16% objęte są dochody w przedziale 2,93-13,77 NW; na Słowacji stawką 19% (występuje tam tylko jedna stawka podatku) objęte są dochody powyżej 14,37 NW; w Wielkiej Brytanii stawką niższą od 19%-10% objęte są dochody w przedziale 4,38-6,24 NW. Tak wysoko lub wyżej, jak w Polsce, opodatkowane są dochody na Litwie (33% pow. 0,64 NW), w Estonii (24% w 2005 r. ; 26% w 2004 r. ; pow. 6,77 NW), na Łotwie (25% bez kwoty wolnej), a więc w krajach, gdzie występuje stawka procentowa proporcjonalna. Wyjątkiem jest Słowacja, gdzie stawką procentową proporcjonalną 19%, a więc taką jaka występuje w Polsce w pierwszym przedziale skali podatkowej, objęte są dochody pow. 14,37 NW, co wynika z dużej kwoty wolnej od podatku. Stosunkowo łagodnie, w porównaniu do innych państw, w odniesieniu do wielokrotności NW, co nie oznacza, że nisko, są natomiast opodatkowane dochody, jak na warunki polskie wysokie (między 44,93 a 89,86 NW) i bardzo wysokie (pow. 89,86 NW); w pierwszym przypadku 30%, w drugim 40%. Dla porównania, stawkami w przedziale pow. 19% do 30% objęte są dochody odpowiadające: w Belgii 4,77-13,11 NW; na Cyprze od 35,97 NW; w Czechach 25,90-64,96 NW; we Francji 12,57-20,36 NW; w Grecji 22,14-38,67 NW; w Hiszpanii 13,78-54,37 NW; w Irlandii 4,85-30,95 NW; w Luksemburgu 14,00-21,06 NW; na Malcie 46,56-57,94 NW; w Portugalii 17,33-42,96; na Węgrzech 17,16-32,18 NW; w Wielkiej Brytanii 6,24-33,37 NW. Stawki w przedziale pow. 30% do 40% obowiązują dla dochodów: w Belgii 13,11-18,66 NW; w Czechach pow. 64,96 NW; we Francji 20,36-33,13 NW; w Grecji pow. 38,67 NW; w Hiszpanii 54,37-90,13 NW; w Luksemburgu pow. 21,06 NW, na Malcie pow. 57,94 NW, w Portugalii pow. 42,96 NW; w Słowenii 24,02-45,62 NW; na Węgrzech pow. 32,18 NW; w Wielkiej Brytanii pow. 33,37 NW. Stawki pow. 40% obowiązują: w Belgii dla dochodów pow. 18,66 NW; we Francji dla dochodów pow. 33,13 NW; w Holandii dla dochodów pow. 23,35 NW; w Irlandii dla dochodów pow. 30,95 NW; w Słowenii dla dochodów pow. 45,62 NW;<sup>75</sup>

5) w sferze łącznego traktowania dochodów rodziny – ustawodawstwo w zakresie podatku dochodowego odeszło od przymusowego łączenia dochodów współmałżonków. Obecnie zasadą jest odrębne opodatkowanie dochodów małżonków, z tym że małżonkowie, spełniający warunki określone w ustawie, na swój wniosek mogą opodatkować swoje dochody wspólnie. Pozostawiono natomiast zapis łączenia dochodów dzieci z dochodami rodziców. Wyjątek dotyczy tylko dochodów ze stypendiów, z pracy oraz z przedmiotów oddanych dzieciom do swobodnego użytku. Łączeniu podlegają jednak dochody dzieci z rent otrzymywanych po zmarłym rodzicu (łączy się je z dochodami drugiego z rodziców). Od podatku dochodowego wolne są alimenty na rzecz dzieci (podlegają opodatkowaniu u osoby zobowiązanej), natomiast alimenty na rzecz innych osób (np. rodziców) nie tylko podlegają opodatkowaniu u osoby otrzymującej je, ale od 1 stycznia 2001 r. finansowane są przez wypłacającego je z jego dochodu po zapłaceniu podatku dochodowego (do końca 2000 r. podlegały one odliczeniu od dochodu przy tworzeniu podstawy opodatkowania);

6) w sferze ulg podatkowych – ustawodawstwo podatkowe dotyczące podatku dochodowego od osób fizycznych od 1992 r. odeszło od określania kwot wolnych od podatku przysługujących podatnikowi w związku z posiadaniem dzieci lub utrzymywaniem niepracującego małżonka. Tę konstrukcję w pewnym zakresie zastąpiły odliczenia od dochodu związane z kształceniem dzieci oraz ich dojazdem do szkół, jednak ulgi te zostały zlikwidowane: a) od 1.01.2001 r. ulga na odpłatne kształcenie dzieci, b) od 1.01.2004 r. ulga na dojazd dzieci do szkół. Niczym natomiast nie zastąpiono kwoty wolnej od podatku na niepracującego małżonka. Wśród ulg podatkowych wyróżnić należy zwolnienia (te wynikają przede wszystkim z art. 21 u.p.d.f. Są to zwolnienia od podatku:

<sup>75</sup> Zob. J. Kulicki, *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych podatkiem dochodowym w państwach należących do Unii Europejskiej*, seria *Prace studialne*, BSiE Kancelarii Sejmu, Warszawa, 2005 r.

- a) świadczeń rodzinnych, dodatków rodzinnych i pielęgnacyjnych oraz zasiłków porodowych (art. 21 ust. 1 pkt 8 u.p.d.f.),
- b) jednorazowych zasiłków z tytułu urodzenia dziecka wypłacanych ze środków związków zawodowych (art. 21 ust. 1 pkt 9 u.p.d.f.),
- c) pomocy społecznej dla rodzin zastępczych (art. 21 ust. 1 pkt 24 u.p.d.f.),
- d) niektórych rodzajów stypendiów (art. 21 ust. 1 pkt 39 i 40b u.p.d.f.) oraz niektórych form pomocy materialnej dla studentów i uczniów (art. 21 ust. 1 pkt 40 i 61 u.p.d.f.),
- e) dodatków do rent rodzinnych dla sierot zupełnych (art. 21 ust. 1 pkt 64 u.p.d.f.),
- f) dopłat do niektórych rodzajów wypoczynku (art. 21 ust. 1 pkt 78 u.p.d.f.),
- g) świadczeń pomocy społecznej (art. 21 ust. 1 pkt 79 u.p.d.f.).

Tego typu zwolnienia funkcjonują w praktyce we wszystkich państwach Unii Europejskiej i nie decydują o prorodzinności podatku.

Z systemu podatku dochodowego od osób fizycznych wyeliminowano natomiast w praktyce wszystkie rodzaje odliczeń zmniejszających bądź podstawę opodatkowania, bądź bezpośrednio wysokość podatku, czyli to, co w jakimś stopniu można było uważać za ulgi prorodzinne (odliczenia wydatków na kształcenie dzieci i młodzieży, na dojazdy dzieci i młodzieży do szkół, na finansowanie kosztów studiów, również dzieci, na cele zdrowotne). Wyjątkiem są odliczenia wydatków poniesionych na cele rehabilitacyjne podatnika i osób będących na jego utrzymaniu, jednak związane są one ze stopniem niepełnosprawności podatnika, a nie z jego sytuacją rodzinną. Pozostałych ulg, określonych w art. 26 i 26b, nawet wprowadzonej od 1 stycznia 2005 r. ulgi na internet, nie można uznać w żadnej mierze za prorodzinne. Nie są one związane bowiem w żadnym stopniu z sytuacją rodzinną podatnika.

## V. Podsumowanie

Analiza ustawodawstwa podatkowego z lat 1920-2005 w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych prowadzi do wniosku, że najkorzystniejsze rozwiązania prorodzinne przewidywały przepisy międzywojenne oraz z lat pięćdziesiątych do połowy lat osiemdziesiątych. Drugą połowę lat osiemdziesiątych cechuje już stopniowe odchodzenie od systemu ulg rodzinnych i ich praktycznie całkowita likwidacja wraz z wprowadzeniem jednolitego podatku dochodowego.

Choć bezpośredni związek pomiędzy liczbą narodzin a systemem podatkowym nie jest niezaprzeczalny, to trudno nie zauważyć, że w Polsce od początku transformacji ustrojowej i będących jej elementem zmian podatkowych liczba urodzeń systematycznie maleje. Maleje równocześnie i przyrost naturalny, który w 2004 r. był ujemny i wyniósł -7.000 (-0,4%). Z danych statystycznych GUS<sup>76</sup> wynika, że:

a) liczba urodzeń wyniosła w latach:

- 1946-2004 – 35.385.000
- 1946-1950 – 3.497.000
- 1951-1960 – 7.623.000
- 1961-1970 – 5.576.000
- 1971-1980 – 6.382.000
- 1981-1990 – 6.415.000
- 1991-2000 – 4.463.000
- 2001-2004 – 1.429.000

<sup>76</sup> Rocznik Statystyczny GUS za 2004 r.

b) przyrost naturalny wyniósł w latach:

- 1946-2004 – 17.017000
- 1946-1950 – 2.160.000
- 1951-1960 – 4.983.000
- 1961-1970 – 3.157.000
- 1971-1980 – 3.366.000
- 1981-1990 – 2.760.000
- 1991-2000 – 613.000
- 2001-2004 – (-22.000)

Załamaniem liczby narodzin oraz przyrostu naturalnego nastąpiło wraz ze zmianami w polityce gospodarczej i społecznej, w tym polityce fiskalnej państwa w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych, co oczywiście nie musi oznaczać bezpośredniego związku z tym ostatnim elementem. Niewątpliwie jednak odejście nie tyle od wspierania rodziny poprzez konstrukcje podatkowe, co stosowanie zasady równości bez uwzględnienia zasady sprawiedliwości społecznej, solidarności oraz pomocniczości nie przyczynia się do powstrzymania obecnej tendencji. Z dwu podmiotów podatku dochodowego: osoby samotnej oraz małżeństwa, a szczególnie rodziny, osiągających takie same lub zbliżone dochody, w korzystniejszej sytuacji fiskalnej, zarówno z punktu widzenia zdolności fiskalnej, jak i możliwości aktywnego kształtowania swoich obciążeń fiskalnych, zawsze będzie osoba samotna. Opodatkowanie więc dochodów małżeństwa lub rodziny oraz osoby samotnej według identycznych kryteriów, przy dochodach bardzo niskich, niskich i średnich, a takie osiąga 95% polskich podatników, powoduje naruszenie zasady równości, której postulatorem w prawie podatkowym był już Adam Smith (por. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Wyd. PWN, Warszawa, 1954 r., tom II, s. 584-585). Zasada równości zajmuje również szczególne miejsce w Konstytucji RP z dnia 2 kwietnia 1997 r. i 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 (por. wyrok TK z dnia 27.02.2002 r., sygn. akt. K 47/01, publ.: OTK-A. z 2002 r. nr 1, poz. 6). Z konstytucyjnej zasady równości wynika więc dla ustawodawcy obowiązek równego traktowania obywateli i innych podmiotów, przy czym zasada ta wiąże nie tylko, gdy ustawodawca ogranicza prawa lub wolności, ale także gdy przyznaje prawa lub nakłada obowiązki. W każdym przypadku podmioty należące do tej samej kategorii muszą być traktowane równo, a podmioty należące do istotnie różnych kategorii mogą być traktowane różnie (por. A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 2001, s. 40-45). Zasadzie równości sprzeciwia się bowiem nie tylko różne traktowanie podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną, ale również takie traktowanie podmiotów różniących się cechą istotną, które prowadzi do faworyzowania jednej grupy i dyskryminowania drugiej. Bez wątplenia zasadzie równości, jeżeli pod uwagę weźmiemy zdolność fiskalną podatnika, sprzeciwia się opodatkowanie dochodów małżeństwa lub rodziny według zasad stosowanych w stosunku do osoby samotnej, niemającej na utrzymaniu dzieci. Proste wyliczenie wskazuje bowiem, że w przypadku podatku na poziomie 10% (stawka i jej charakter – proporcjonalność lub progresywność mają zresztą w tym przypadku trzeciorzędne znaczenie) i dochodach np. 1000 jedn. podatek wyniesie 100 jedn. ( $1000 \times 10\%$ ), a kwota dochodu netto (pozostającego do dyspozycji podatnika) 900 jedn. ( $1000 - 100$ ). Jeżeli dochód taki osiąga osoba samotna, to jej sytuacja ekonomiczna jest nieporównanie lepsza od sytuacji małżeństwa osiągającego taki sam dochód, czy rodziny, np. z dwójką dzieci. W pierwszym przypadku dochód netto 900 jedn. konsumowany jest przez jedną osobę, w drugim przez dwie, co daje dochód na jedną osobę 450 jedn. ( $900 : 2$ ), a w trzecim przez cztery, co daje dochód na jedną osobę 225 jedn. ( $900 : 4$ ). Z taką

sytuacją będziemy mieli do czynienia zarówno przy stawce procentowej proporcjonalnej (tzw. podatku liniowym), jak i podatku progresywnym. Co najwyżej zmieniają się kwoty płaconego podatku oraz pozostającego do dyspozycji dochodu.

Jeżeli założymy, że obydwój małżonkowie pracują i oboje osiągają takie same dochody (po 1000 jedn.) to, co prawda ich sytuacja ekonomiczna nie będzie gorsza niż osoby samotnej z dochodami 1000 jedn., jednak jeżeli małżonkowie zdecydują się na potomstwo to ich sytuacja ekonomiczna, nawet wówczas, gdy będą obydwój pracowali, pogorszy się znacznie i uzależniona będzie od liczby dzieci.

Co więcej, osoba samotna, z uwagi na wysokość jej dochodów pozostających po zapłaconiu podatku dochodowego ma możliwość uzyskania, poprzez różnego rodzaju inwestycje (z dochodu nieskonsumowanego), ulg podatkowych zmniejszających jej obciążenie podatkowe, czego pozbawiona jest rodzina uzyskująca taki sam dochód jak osoba samotna, z uwagi na koszty utrzymania dzieci. Nie oznacza to oczywiście konieczności podniesienia podatku osobie samotnej, ale wynikający z postanowień art. 32 ust. 1 i art. 18 Konstytucji RP obowiązek nie pomniejszania dochodów rodziny poniżej niezbędnego minimum.

Podkreślał to również Trybunał Konstytucyjny, który np. w wyroku z dnia 7.06.1999 r. sygn. K 18/98, publ. OTK z 1999 r. Nr 5, stwierdził, że niedopuszczalne jest kształtowanie obowiązku podatkowego w sposób czyniący z niego instrument konfiskaty mienia. Obciążenie podatkowe nie może bowiem, zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, wyrażonym we wspomnianym wyroku oraz w wyroku z dnia 25.11.1997 r., sygn. K 26/97, naruszać istoty innych wartości objętych ochroną konstytucyjną, m.in. przewidzianych w przepisach deklarujących objęcie małżeństwa i rodziny nie tylko ochroną, ale i opieką Rzeczypospolitej Polskiej (art. 18 i art. 71 ust. 1 Konstytucji). Realizując tę ochronę ustawodawca powinien powstrzymać się od wprowadzania regulacji podatkowych naruszających wskazane wartości lub utrudniających ich urzeczywistnianie. W dziedzinie prawodawstwa podatkowego szczególne znaczenie ma również nakaz urzeczywistniania sprawiedliwości społecznej, którego przejawem jest postulat tzw. sprawiedliwości podatkowej. Zgodnie z poglądami doktryny postulat sprawiedliwości podatkowej oznacza m.in., że przy określaniu wysokości podatku dochodowego należy brać pod uwagę nie tylko wysokość dochodu osiągniętego przez podatnika, ale także jego zdolność płatniczą ustaloną przy uwzględnieniu niezbędnych wydatków przeznaczonych na utrzymanie rodziny.

Dostrzegają to ustawodawcy większości krajów należących do Unii Europejskiej, dla których system tzw. ulg podatkowych rodzinnych jest elementem konstrukcyjnym podatku, tak samo niezbędnym, jak podmiot i przedmiot opodatkowania i co więcej, bez którego niemożliwe jest określenie zarówno podmiotu, jak i przedmiotu podatku<sup>77</sup>.

Oczywiście, konstrukcje podatkowe traktujące na równi małżeństwo i rodzinę z osobami samotnymi są tylko jednym z elementów systemu prorodzinnego, który nie musi przynieść pożądaných efektów, jeżeli będzie równoważony innymi niekorzystnymi rozwiązaniami. W wielu państwach Unii Europejskiej istnieje tendencja do zmniejszania dzietności pomimo występującego systemu fiskalnego niewątpliwie prorodzinnego. W 2003 r. w poszczególnych krajach Unii Europejskiej wskaźnik urodzeń oraz przyrost naturalny kształtowały się tak jak to przedstawiono w tabeli nr 2.

---

<sup>77</sup> Zob. J.Kulicki, *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych podatkiem dochodowym w państwach należących do Unii Europejskiej*, seria *Prace studialne*, BSiE Kancelarii Sejmu, Warszawa, 2005 r.



Tabela 2. Wskaźnik urodzeń oraz przyrost urodzeń w krajach UE w 2003 r.

Lp.	Państwo	Wskaźnik urodzeń	Przyrost naturalny
1	Austria	9,5	0,0
2	Belgia	10,8	0,5
3	Cypr	11,2	3,6
4	Czechy	9,2	-1,7
5	Dania	12,0	1,3
6	Estonia	9,8	-3,7
7	Finlandia	10,9	1,5
8	Francja	12,7	3,5
9	Grecja	9,4	0,1
10	Hiszpania	10,4	1,2
11	Irlandia	15,4	8,2
12	Litwa	8,9	-3,0
13	Luksemburg	11,8	2,8
14	Łotwa	9,0	-4,9
15	Malta	10,1	2,2
16	Niderlandy	12,4	3,7
17	Niemcy	8,7	-1,7
18	Polska	9,2	-0,4
19	Portugalia	10,8	0,4
20	Słowacja	9,6	-0,1
21	Słowenia	8,7	-1,0
22	Szwecja	11,1	0,7
23	Węgry	9,3	-4,1
24	Wielka Brytania	11,7	1,4
25	Włochy	9,4	-0,5

Źródło: dane z Rocznika Statystycznego GUS za 2005 r.

Nie jest to jednak argumentem przemawiającym za pozostawieniem dotychczasowych rozwiązań bez żadnej korekty. Przemodelowania dotychczasowej polityki fiskalnej państwa w zakresie opodatkowani dochodów osób fizycznych wymagają przede wszystkim już podnożone względy konstytucyjne: zasada równości i nieodłącznie z nią związana, wyprowadzana z zasady demokratycznego państwa prawnego zawartej w art. 2 Konstytucji RP, zasada sprawiedliwości społecznej, a także wyrażana w art. 18 Konstytucji RP zasada ochrony i otaczania opieką małżeństwa (jako związku kobiety i mężczyzny), rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. Oczywiście, wartością konstytucyjną jest również względna równowaga budżetowa (art. 216 ust. 5 Konstytucji RP) oraz zasada powszechności ponoszenia ciężarów podatkowych (art. 84 Konstytucji RP), jednak respektowanie tych dwóch ostatnich wartości nie może prowadzić do naruszenia, co niestety czyni nasz system podatku dochodowego od osób fizycznych, zasad równości i sprawiedliwości oraz ochrony małżeństwa i rodziny. Zarówno wydatkowanie, jak i gromadzenie środków publicznych na cele publiczne powinno respektować nie tylko zasady dotyczące wprost finansów publicznych, zawarte w rozdziale X Konstytucji RP, lecz również, a może w pierwszej kolejności, zasadę równości, która nie może być jednak postrzegana w oderwaniu od zasady sprawiedliwości społecznej i związanej z nią zasady ochrony małżeństwa i rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa. Tak, jak oczekiwania finansowe w stosunku do państwa ze strony jego obywateli muszą uwzględniać możliwości tego państwa i konstytucyjne ograniczenia w zakresie zaciągania przez nie pożyczek, tak i oczekiwania finansowe państwa w stosunku do jego obywateli nie mogą nie uwzględniać zdolności fiskalnej poszczególnych podatników czy grup podatników. Tę zdolność najpełniej wyraził ustawodawca w treści art. 32 ust. 1 Konstytucji RP, statuującym zasadę równości. Równość w ujęciu konstytucyjnym musi uwzględniać zdolność fiskalną każdego podatnika, a więc możliwości w pokrywaniu kosztów funkcjonowania państwa. Do zdolności tej należy odnieść zasadę proporcjonalności opodatkowania, co nie przesądza absolutnie o proporcjo-

nalnym lub progresywnym systemie stawek podatku dochodowego. To nie rodzaje stawek decydują bowiem, wbrew pozorom, o proporcjonalności opodatkowania dochodów osób fizycznych, proporcjonalności odnoszonej do zdolności fiskalnej każdego podatnika, a więc w istotny sposób związanej z zasadą pomocniczości i solidarności społecznej, nieobcej wszak i unormowaniom naszej Konstytucji<sup>78</sup>. Z tego punktu widzenia zasadnicze miejsce w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych zajmuje kwota wolna od podatku, i to zarówno przyznana indywidualnie podatnikowi, jak i w związku z wychowywaniem przez niego dzieci, czy utrzymywaniem niezdolnych do osiągnięcia dochodów rodziców i innych osób w stosunku, do których ciąży na podatniku obowiązek alimentacyjny, nie wspominając już o współmałżonku. Kwota ta nie musi być przyznana w jednakowej wysokości wszystkim podatnikom, jednak kryteria różnicowania jej wysokości dla poszczególnych grup podatników muszą zachowywać wymogi Konstytucji (zasady równości i sprawiedliwości, pomocniczości, solidarności, powszechności opodatkowania, ochrony małżeństwa i rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa). Elementami wtórnymi w stosunku do kwoty wolnej od podatku są wszelkiego rodzaju odliczenia, w zależności od zastosowanej konstrukcji, od dochodu lub podatku wydatków ponoszonych na utrzymanie dzieci lub osób niezdolnych do osiągnięcia dochodów (przychodów), w stosunku do których ciąży na podatniku obowiązek alimentacyjny. Ulgi tego rodzaju mogą obejmować dla przykładu: wydatki na zapewnienie opieki małym dzieciom (np. w przypadku podjęcia zatrudnienia i rezygnacji z przysługującego urlopu na wychowanie dziecka), kształcenie (w szerokim tego słowa znaczeniu) dzieci, rehabilitację i wszelkiego innego rodzaju odliczenia, których gama, w zależności od priorytetów państwa, może być bardzo szeroka.

W Polsce 94,77% podatników opłacających podatek dochodowy od osób fizycznych, wyliczany według skali z art. 27 ust. 1 u.p.d.f., a więc 22.361.563, wykazuje dochody mieszczące się w pierwszym przedziale skali podatkowej (do 37.024 zł), 4,38% (1.033.313) wykazuje dochody mieszczące się w drugim przedziale skali podatkowej (37.024-74.048 zł), a tylko 0,85% (201.188) wykazuje dochody mieszczące się w trzecim przedziale skali podatkowej (pow. 74.048 zł)<sup>79</sup>. W tak w istocie ubogim społeczeństwie opodatkowanie rodzin z dziećmi według tych samych zasad, co podatników bezdzietnych prowadzi niejednokrotnie do zubożenia tych pierwszych. Wydaje się, że wprowadzenie systemu ulg, które wyrównają choćby w części spadek dochodów rodzin z dziećmi nie tylko nie naruszy konstytucyjnej zasady równości, ale ją urzeczywistni. System taki, obejmujący wszystkich podatników mających na utrzymaniu dzieci, a więc zarówno małżeństwa, jak i osoby samotnie wychowujące dzieci (samotne matki i samotnych ojców) oraz pozostające w tzw. wolnych związkach, powinien realizować cele istotne z punktu widzenia interesów państwa, a jednocześnie byłby rzeczywistym wsparciem dla rodzin. w mechanizmie wspierania rodziny (małżeństwa, tzw. wolnych związków, samotnych matek i ojców) mających na utrzymaniu dzieci ważną rolę mogą odegrać również ulgi podatkowe, jednak nie mogą one polegać wyłącznie na przyznaniu „odpisu” od podatku. Ten element jest najistotniejszy w pierwszym okresie wychowania dziecka (do zakończenia urlopu wychowawczego, a więc ukończenia przez dziecko 4 lat). Ulga taka, w postaci bądź kwoty wolnej od podatku, bądź „odpisu” od podatku, powinna ograniczać do minimum pogorszenie sytuacji ekonomicznej rodziny spowodowanej urodzeniem dziecka, a co za tym idzie rezygnacji z pracy zawodowej matki (rzadziej ojca). Chodzi nie tyle o spadek dochodów nominalnych, ile realnych, w przeliczeniu na członka rodziny. Ulga taka po-

<sup>78</sup> Szerzej na temat zasady pomocniczości w kontekście danin publicznych zob.: Wojciech Łączkowski, *Daniny publiczne a zasada pomocniczości* [w:] *W kręgu prawa podatkowego i finansów publicznych, Księga dedykowana Profesorowi Cezaremu Kosikowskiemu w 40-lecie pracy naukowej*, Wyd. UMCS, Lublin, 2005 r., s. 233-243.

<sup>79</sup> Dane wynikające z *Informacji dotyczącej rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2004r.*, Ministerstwo Finansów, Warszawa, sierpień, 2005r., s. 7, ([www.mofnet.gov.pl](http://www.mofnet.gov.pl)).

winna być połączona z ulgą „aktywizacyjną”, związaną z powrotem matki do aktywności zawodowej (jeżeli matka taką chęć wyrazi). Możliwe jest w tym przypadku zarówno wspieranie rodzin poprzez odpis od podatku lub od podstawy opodatkowania kwoty wydatków ponoszonych na przedszkole lub zatrudnienie opiekunki, jak też system zachęt dla pracodawców, np. poprzez pokrywanie przez państwo części składek na ubezpieczenie społeczne podejmujących po urlopie macierzyńskim lub wychowawczym zatrudnienie matek (ojców). Ulga w postaci kwoty wolnej od podatku lub „odpisu” od podatku oraz ulga „aktywizacyjna” powinna po ukończeniu przez dziecko szkoły podstawowej zostać zastąpiona ulgą edukacyjną, przy czym ta ostatnia, w różnych formach, powinna dotyczyć zarówno szkolnictwa gimnazjalnego, jak i średniego oraz wyższego.

Nieodzownym elementem wspierającym fiskalną politykę prorodzinną powinno być odmiennie niż obecnie traktowanie okresu urlopu wychowawczego dla celów ubezpieczenia społecznego w zakresie emerytalno-rentowym, nie jako okresu nieskładkowego<sup>80</sup>, lecz jako okresu składkowego.

Oczywiście, wprowadzenie do konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych rozwiązań prorodzinnych może być jedynie następstwem odmiennego niż dotychczas spojrzenia ustawodawcy na zasadę równości, zasadę, która w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego traktowana jest jako najpierwsza z zasad. W zasadzie równości chodzi bowiem nie tylko, jak podkreśla Trybunał Konstytucyjny, o równe (według jednakowej miary) traktowanie wszystkich podmiotów prawa (adresatów norm prawnych) charakteryzujących się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu, lecz również, moim zdaniem, o zakaz traktowania według jednakowej, dowolnie wybranej, miary podmiotów różniących się od siebie w sposób istotny.

W przypadku opodatkowania dochodów osób fizycznych elementem, który najpełniej wiąże w sobie zasadę równości i sprawiedliwości, pomocniczości i solidarności, ochronę małżeństwa i rodziny, macierzyństwa i rodzicielstwa, powszechności opodatkowania i ochronę stabilności finansów państwa jest zdolność fiskalna podatnika. Ewentualna reforma podatku dochodowego powinna ten element brać pod uwagę.

Zwrócić przy tym należy uwagę na różnicę pomiędzy zdolnością fiskalną podatnika, a ochroną źródła przychodów. Pierwsza związana jest wprost z sytuacją rodzinną podatnika, druga w pierwszej kolejności z jego aktywnością zawodowo-gospodarczą; dotyczy ona więc bezpośrednio podmiotów gospodarczych (osób i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą bez względu na jej rodzaj i formę), a w sposób pośredni osób świadczących pracę na rzecz podmiotów gospodarczych. Nie jest możliwe na płaszczyźnie podatku dochodowego te dwie wartości ze sobą połączyć w taki sposób, aby nie uprzywilejowywać lub nie dyskryminować którejs z grup podatników. Ważne więc będzie przy konstruowaniu nowego modelu opodatkowania dochodów osób fizycznych uwzględnienie i tych elementów, które wszak wpływają na rozumienie i stosowanie zasady równości. Najrozsądniejsze byłoby odrębne opodatkowanie dochodów samego przedsiębiorstwa (jednakowo bez względu na jego formę prawną) i dochodów przedsiębiorcy, które wówczas powinny być traktowane według jednakowej miary z dochodami z innych źródeł.

---

<sup>80</sup> Zob. art. 7 pkt 5 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu ubezpieczeń społecznych (t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 39, poz. 353 ze zmian.).