

POLSKI ŁAD A OPODATKOWANIE DOCHODÓW

UJĘCIE PRAWNE,
FINANSOWE I EKONOMICZNE

Redakcja naukowa
Edyta Małecka-Ziembińska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

POLSKI ŁAD
A OPODATKOWANIE
DOCHODÓW

UJĘCIE PRAWNE,
FINANSOWE I EKONOMICZNE

POLSKI ŁAD A OPODATKOWANIE DOCHODÓW

UJĘCIE PRAWNE,
FINANSOWE I EKONOMICZNE

Redakcja naukowa
Edyta Małecka-Ziembińska

WYDAWNICTWO UEP



UNIWERSYTET
EKONOMICZNY
W POZNANIU

Poznań 2023

Komitet Redakcyjny

*Barbara Borusiak, Szymon Cyfert, Bazyli Czyżewski, Aleksandra Gawel (przewodnicząca),
Tadeusz Kowalski, Piotr Lis, Krzysztof Malaga, Marzena Remlein,
Eliza Szybowicz (sekretarz), Daria Wieczorek*

Recenzent

Paweł Felis

Projekt okładki

Boobry Group

Marta Brzóstowicz

Redakcja i korekta

Anna Grześ

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
Poznań 2023

ISBN: 978-83-8211-161-3

e-ISBN: 978-83-8211-162-0

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons –
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

WYDAWNICTWO UNIWERSYTETU EKONOMICZNEGO W POZNANIU

ul. Powstańców Wielkopolskich 16, 61-895 Poznań

tel. 61 854 31 54, 61 854 31 55

www.wydawnictwo.ue.poznan.pl, e-mail: wydawnictwo@ue.poznan.pl

adres do korespondencji: al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań

Skład: Wydawnictwo eMPI²

Druk: Zakład Graficzny Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu

ul. Towarowa 53, 61-896 Poznań, tel. 61 854 38 06

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie (<i>Edyta Małecka-Ziemińska</i>).....	7
---	---

Część I. Ujęcie prawne

Krystyna Nizioł Polski Ład z perspektywy zasad poprawnej legislacji	17
---	----

Joanna Przybylska Polski Ład z perspektywy audytora wewnętrznego	31
--	----

Małgorzata Samborska Polski Ład z perspektywy usług / zawodu doradcy podatkowego	49
--	----

Część II. Ujęcie finansowe

Aleksander Łożykowski Polski Ład z perspektywy sektora finansów publicznych	65
---	----

Sławomira Kańduła Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego	85
---	----

Część III. Ujęcie ekonomiczne

Edyta Małecka-Ziemińska Polski Ład z perspektywy progresji podatkowej i rozwiązań prorodzinnych	117
---	-----

Maciej Cieślukowski Polski Ład z perspektywy wsparcia innowacji	137
---	-----

Monika Banaszewska Polski Ład z perspektywy form opodatkowania i oskładkowania dochodów osób fizycznych	149
---	-----

Jacek Uchman Polski Ład z perspektywy opodatkowania dochodów osób prawnych	169
--	-----

Zakończenie (<i>Edyta Małecka-Ziemińska</i>)	186
---	-----

WPROWADZENIE

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/0>



Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

edyta.malecka-zieminska@ue.poznan.pl

Podatki dochodowe, ze względu na swoją powszechność podmiotową i przedmiotową, możliwości personalizacji oraz ich bezpośredni charakter wpływający na wysoką świadomość ponoszonego z ich tytułu ciężaru, stanowią częsty przedmiot badań naukowych i debat publicznych. Z kolei zmiany tych podatków, czy choćby tylko ich zapowiedzi, wywołują powszechne zainteresowanie, budzą silne emocje, a nierzadko prowadzą do sporów natury światopoglądowej. Stąd powinny być przeprowadzane z dużą rozważą, przy szerokim konsensusie społecznym.

Zmiany w zakresie opodatkowania dochodów, mające wpływ na decyzje strategiczne podatników, zaczęto w Polsce wprowadzać już od 2021 r., a ich kumulacja przypadła na rok 2022 w ramach wdrażania programu politycznie i publicystycznie określanego jako Polski Ład. Jest to kompleksowy program społeczno-gospodarczy mający służyć przewyciężeniu skutków pandemii i zwiększeniu skali redystrybucji w celu zmniejszenia nierówności społecznych. Jego kluczową część stanowi pakiet podatkowy, a w nim zmiany w podatkach dochodowych. Celem przedkładanej monografii jest wielopłaszczyznowa ocena zaimplementowanych i cały czas projektowanych zmian w zakresie opodatkowania dochodów, w tym szczególnie dochodów osób fizycznych. Uwaga autorów została skoncentrowana nie tylko na istocie wprowadzonych rozwiązań, lecz także na przebiegu towarzyszącego im procesu legislacyjnego. W analizie i ocenie uwzględniono stan prawny na 1 stycznia 2022 r. oraz zmiany zaimplementowane w ramach zmodyfikowanej wersji Polskiego Ładu, które zasadniczo zaczęły obowiązywać od 1 lipca 2022 r., a część z nich dopiero od 1 stycznia 2023 r.

Powszechne i żywotne zainteresowanie zmianami podatkowymi projektowanymi i wprowadzonymi w latach 2021 i 2022 można przyrównać jedynie do reformy podatkowej z 1992 r. ustanawiającej w Polsce powszechny i jednolity

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2023). Wprowadzenie. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 7–13). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/0>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

podatek dochodowy od osób fizycznych. Źródła i skali tego zainteresowania można upatrywać zarówno w istocie wprowadzonych rozwiązań, jak i w sposobie ich implementacji. Stąd we wprowadzeniu naszkicowano te zmiany oraz przedstawiono ich kalendarium.

W ramach zmian opodatkowania dochodów (przychodów) wprowadzanych od 2021 r. warto wskazać rozszerzenie zakresu podatników uprawnionych do wyboru ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i łagodniejsze warunki ich opodatkowania. Podniesiono wówczas limit przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej uprawniający do wyboru tej formy opodatkowania aż ośmiokrotnie (z 250 tys. euro do 2 mln euro), rozszerzono zakres wolnych zawodów podlegających opodatkowaniu w tej formie oraz obniżono stawki tego podatku, co kontynuowano także w 2022 r.

Kolejną istotną zmianą było objęcie podatkiem dochodowym od osób prawnych spółek komandytowych (spółki komandytowo-akcyjne są podatnikami tego podatku już od 2014 r.), czego naturalną konsekwencją stał się problem wewnętrznego ekonomicznego podwójnego opodatkowania. Zmiana ta dotyczyła 43,7 tys. podatników działających w tej formie organizacyjno-prawnej według stanu na koniec 2020 r. W ostatnich latach forma ta cieszyła się dużym zainteresowaniem. Do 2020 r. w stosunku do 2012 r. liczba takich spółek wzrosła ponad czterokrotnie, natomiast w 2021 r. nastąpił jej spadek – do 40,6 tys. (GUS, 2022).

Od 2021 r. w Polsce obowiązuje także polska wersja estońskiego CIT, formalnie określana ryczałtem od dochodów spółek. Konstrukcja tego ryczałtu w wersji z 2021 r. spowodowała, że jedynie nieliczni podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych dokonali jego wyboru. Stąd w ramach Polskiego Ładu ustawodawca zdecydował o rozszerzeniu prawa zastosowania przepisów dotyczących ryczałtu od dochodów spółek, obniżeniu stawek podatku oraz możliwych do zastosowania odliczeniach, a także złagodził warunki zarówno rozpoczęcia stosowania tego reżimu opodatkowania, jak i warunki konieczne do spełnienia w celu pozostania w nim.

Założenia programu społeczno-gospodarczego Polski Ład po raz pierwszy zaprezentowano 15 maja 2021 r. (*Prezentacja*, 2021). Konsultacje społeczne projektu przepisów podatkowych Polskiego Ładu rozpoczęły się 26 lipca 2021 r. i trwały do 30 sierpnia 2021 r., a 8 września 2021 r. projekt ten wpłynął do sejmu i został skierowany do pierwszego czytania. Istotnych zmian w projekcie dokonano także na etapie prac sejmowych, m.in. zlikwidowano preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci w zamian za ulgę w kwocie 1500 zł. Pierwotnie projekt nie zakładał tak daleko idącej zmiany, a jedynie pewne doprecyzowania przepisu (np. że z preferencji może skorzystać tylko jeden rodzic / opiekun prawny).

Zmiany podatkowe projektowane w ramach Polskiego Ładu uchwalono 29 października 2021 r. ustawą o typowej, niepozornej nazwie „Ustawa o zmianie

ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw” (Ustawa, 2021). Nowelą tą zmieniono łącznie 24 inne ustawy, przy czym dominują w tej grupie ustawy prawa daninowego, a więc dotyczące podatków oraz składek ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego. Ustawę tę w grudniu 2021 r. – przed wejściem w życie – nowelizowano jeszcze trzy razy (dwukrotnie 9 grudnia oraz 17 grudnia).

Ze względu na zakres, skalę i wielopłaszczyznowość oddziaływania wprowadzonych zmian, dyskurs publicystyczny oraz analizy eksperckie skoncentrowano na zmianach w podatkach dochodowych, w tym szczególnie – w podatku dochodowym od osób fizycznych. W zakresie tego ostatniego podatku – jak się później okazało – uchwalenie nowelizacji z 29 października 2021 r., łącznie z grudniowymi zmianami nie było finałem zmian, lecz dopiero ich preludium. 7 stycznia 2022 r. uchwalono bowiem Rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Rozporządzenie, 2022). Nie tylko wydłużyło ono termin poboru i przekazania zaliczek, jak wynika z jego nazwy, lecz także wprowadziło nowy sposób ich wyliczania. Przyjęte rozwiązanie budziło poważne wątpliwości natury prawnej (konstytucyjnej), stąd 24 lutego 2022 r. uchwalono ustawę (weszła w życie 10 marca 2022 r.) przenoszącą regulację rozporządzenia do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, jednocześnie rozszerzając – w stosunku do regulacji rozporządzenia – zakres podatników uprawnionych do złożenia wniosku o nieprzedłużanie przedmiotowych terminów (Ustawa, 2022a).

Jeszcze w styczniu 2022 r. ze strony rządowej zaczęły się pojawiać różne propozycje mające na celu usunięcie oczywistych przeoczeń i luk w przepisach, które ujawniły pierwsze rozliczenia podatku, m.in. zapowiadano wprowadzenie dla rozliczeń rocznych za 2022 r. – przy określonym pułapie dochodów – równoległego stosowania zasad opodatkowania zarówno z 2021, jak i 2022 r., w zależności od tego, które były korzystniejsze (*Zmiany*, 2022). Natomiast 24 marca 2022 r. rozpoczęły się konsultacje społeczne dotyczące kolejnych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych. Ich efektem były dalsze zmiany, które mają z jednej strony zmniejszyć wysokość podatków, a z drugiej zapewnić przewidywalność rozliczeń podatkowych. Zmiany te uchwalono 9 czerwca 2022 r. (Ustawa, 2022b), przy czym zasadniczo ustawa weszła w życie 1 lipca 2022 r., a część jej przepisów zaczęła obowiązywać od 1 stycznia 2023 r. Medialnie nowelizacja ta została nazwana Polskim Ładem 2.0, natomiast strona rządowa określa ją jako Niskie Podatki.

Przedstawione kalendarium dowodzi dużej dynamiki rozpatrywanych zmian i labilności przyjmowanych rozwiązań. Z kolei analiza tych rozwiązań pozwala zidentyfikować wielokierunkowość i liczne płaszczyzny ich oddziaływania. W przedkładanej monografii zmiany w podatkach dochodowych zaim-

plementowane w ramach Polskiego Ładu i jego zmodyfikowanej wersji (Polski Ład 2.0) rozpatrywano w ujęciu prawnym, finansowym i ekonomicznym. Przyjęta perspektywa rozważań determinuje podział monografii na trzy części.

Aspekty normatywne dominują w trzech pierwszych rozdziałach monografii, stanowiących jej pierwszą część. W rozdziale Krystyny Nizioł przedmiotem rozważań jest proces legislacyjny dotyczący ustaw objętych Polskim Ładem. Analizę, a następnie ocenę tego procesu autorka przeprowadziła, uwzględniając głównie zasady przyzwoitej legislacji, skoncentrowała się przy tym na dwóch zasadach poprawnej legislacji, tj. zasadzie określoności przepisów oraz zasadzie dochowania trybu stanowienia prawa przez ustawodawcę. Ponieważ zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu mają przede wszystkim charakter podatkowy, analizie poddała również zasadę pewności prawa.

W rozdziale drugim Joanna Przybylska podjęła próbę oceny procesu implementacji przepisów Polskiego Ładu z punktu widzenia audytora wewnętrznego. Autorka dokonała w nim identyfikacji i charakterystyki ryzyka, którego głównym czynnikiem jest ten program. Ryzyko jest rozpatrywane z perspektywy pracodawcy, niezależnie od jego formy organizacyjno-prawnej. Mimo obszerności i różnorodności przedmiotowej przepisów Polskiego Ładu, z uwagi na profil monografii, rozważania skoncentrowano na zmianach dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych. Autorka podkreśliła, że kluczowa dla każdej organizacji jest identyfikacja ryzyka związanego z chaotycznym wdrażaniem przedmiotowych przepisów. Część ryzyka należy do grupy ryzyka zewnętrznego, na które organizacja nie ma wpływu lub ten wpływ jest mocno ograniczony. Jednak ryzyko zewnętrzne może skutkować pojawieniem się nowego ryzyka, również wewnątrz organizacji. Jego rozpoznanie pozwala organizacji na podjęcie działań kontrolnych, zarówno o charakterze prewencyjnym, jak i detekcyjnym, które będą ukierunkowane na obniżenie lub wyeliminowanie tego ryzyka.

W rozdziale Małgorzaty Samborskiej podatkowe zmiany Polskiego Ładu są z kolei rozpatrywane z perspektywy doradcy podatkowego. Autorka zwróciła uwagę nie tylko na nowe prawa i obowiązki podatników, lecz przede wszystkim na wyzwania, jakie zmiany te implikują dla płatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Wyzwania podatkowe z 2022 r. stały się powodem nie tylko wzmożonego wysiłku i wymusiły zwiększenie nakładu pracy, lecz również przyczyniły się do zwiększenia obrotów w branży usług doradztwa podatkowego i dały początek wielu nowym usługom.

Ujęcie finansowe jest natomiast domeną drugiej części monografii, na którą składają się dwa kolejne rozdziały. Aleksander Łożykowski dokonał oceny wpływu podatkowo-składkowych zmian zaimplementowanych w ramach Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych w ujęciu krótko- i długoterminowym. Poszczególne rozwiązania składające się na Polski Ład sklasyfikował pod względem skutków finansowych nie tylko dla sektora finansów publicznych

ogółem, lecz także dla poszczególnych jednostek tego sektora oraz konsekwencji z tego wynikających. Autor prześledził również ścieżkę procesu legislacyjnego w kontekście jego wpływu na ostateczny skutek budżetowy Polskiego Ładu. Przedmiotowe zmiany ocenił także pod kątem rozkładu *tax expenditures*.

Z kolei Sławomira Kańduła zarysowała zmiany w systemie podatkowym mające wpływ na dochody jednostek samorządu terytorialnego oraz przedstawiła ich konsekwencje finansowe. Następnie podjęła próbę oceny tych zmian z punktu widzenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. Autorka postawiła tezę, że zmiany w źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego wywołane zmianami podatkowymi Polskiego Ładu ograniczają samodzielność finansową tych jednostek.

W ostatniej części monografii aspekty finansowe przeplatają się z ekonomicznymi. Podjęto w niej bowiem próbę zidentyfikowania i oceny wpływu zmian w podatkach dochodowych na dochody, zachowania i decyzje podatników.

Edyta Małecka-Ziemińska skoncentrowała uwagę na konsekwencjach re-dystrybucyjnych zmian skali podatkowej (podwyższenia dochodu niepodlegającego opodatkowaniu do 30 tys. zł, podniesienia granicy pierwszego przedziału skali podatkowej do 120 tys. zł oraz obniżenia stawki w tym przedziale do 12%), a także zniesienia prawa odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Autorka skonfrontowała konsekwencje tej ostatniej zmiany z pierwotnie proponowanym mechanizmem kompensacyjnym, jakim miała być tzw. ulga dla klasy średniej, oraz późniejszym obniżeniem stawki w pierwszym przedziale skali podatkowej. W rozważaniach uwzględniła również nowelizacje elementów prorodzinnych podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym preferencyjnych zasad opodatkowania przewidzianych dla małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci, a także nowe rozwiązania, w tym zwolnienie z podatku do 85 528 zł przychodów podatników wychowujących czworo i więcej dzieci.

Maciej Cieślukowski przedstawił z kolei zmiany w uldze na badania i rozwój, w tym rozszerzenie zakresu ulgi na innowacyjnych pracowników. Szeroko skomentował w nim także ulgę na robotyzację. Dokonał oceny tych rozwiązań w kontekście wsparcia inwestycji i innowacyjności polskiej gospodarki, a także podjął próbę ogólnej oceny ich skuteczności na tle stopnia wykorzystania podobnych rozwiązań w innych krajach.

Monika Banaszewska skoncentrowała się na zmianach w zakresie opodatkowania i oskładkowania dochodów osób fizycznych, ze szczególnym uwzględnieniem osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Dyskusji poddała przesłanki wprowadzenia oraz skutki ekonomiczne zmian legislacyjnych. Porównała również kwoty i efektywne obciążenia z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne według przepisów sprzed 2022 r., Polskiego Ładu w pierwotnej wersji oraz Polskiego Ładu w zmodyfikowanej wersji. Rozważania uporządkowano według czterech form opodatkowania

dochodów (przychodów) osób fizycznych w Polsce: opodatkowania na zasadach ogólnych (według skali progresywnej), opodatkowania liniowego, opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz opodatkowania w formie karty podatkowej. W końcowej części dyskusji autorka wskazała na trzy kwestie szczegółowe, które są ważne z perspektywy całości systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych, mianowicie: zwolnienie dla osób w wieku emerytalnym, które zawiesiły wypłatę przysługującego im świadczenia, oraz zwolnienie dla osób osiedlających się w Polsce (rozwiązania te mają bezpośredni wpływ na podaż pracy), a także zmiany zasad opodatkowania przychodów z najmu nieruchomości mieszkalnych (źródło przychodów osób fizycznych o coraz większym znaczeniu ekonomicznym). W części wnioskowej poddała ocenie skutki zmian podatkowo-składkowych z perspektywy funkcji finansów publicznych.

W ostatnim rozdziale Jacek Uchman skierował rozważania na kluczowe zmiany zaimplementowane w podatku dochodowym od osób prawnych (CIT). W ramach Polskiego Ładu do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzono kilka rozwiązań fiskalnych, spośród których potencjalnie największe znaczenie może mieć CIT estoński, między innymi w aspekcie poziomu inwestycji w przedsiębiorstwach niefinansowych. Zainteresowanie podatników CIT estońskim może wzrosnąć po zmianach dokonanych w 2022 r., które rozszerzają zasięg podmiotowy i podnoszą atrakcyjność tego rozwiązania dla podatników. Autor uwzględnił również w swoich rozważaniach i ocenie wprowadzenie minimalnego podatku dochodowego, czyli mechanizmu mającego poprawić ściągalność CIT, a także zmiany w opodatkowaniu restrukturyzacji spółek, które mogą wpływać na procesy przekształceń własnościowych i organizacyjnych przedsiębiorstw.

Najważniejsze wnioski wynikające z przeprowadzonych badań ujęto w zakończeniu.

Autorami rozdziałów są pracownicy naukowcy Katedry Finansów Publicznych Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego, Katedry Finansów Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Zakładu Podatków Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, a także eksperci branżowi, w tym audytor wewnętrzny i doradca podatkowy.

Monografia jest dedykowana osobom zainteresowanym obecnymi uwarunkowaniami, wyzwaniem i trendami w opodatkowaniu na poziomie krajowym, w tym studentom kierunków prawnych i ekonomicznych.

Bibliografia

- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2022). *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2021 r.* <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-2021-r-,1,26.html>
- Prezentacja programu Polski Ład.* (2021). https://www.youtube.com/embed/nsa_Z_O8Lw0
- Rozporządzenie. (2022). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 28).
- Ustawa. (2021). Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2105).
- Ustawa. (2022a). Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. z 2022 r., poz. 558).
- Ustawa. (2022b). Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1265).
- Zmiany w Polskim Ładzie. Premier podaje szczegóły.* (2022). <https://tvn24.pl/biznes/z-kraju/polski-lad-zmiany-zapowiedziane-przez-mateusza-morawieckiego-21-stycznia-2022-5568008>

Część I

UJĘCIE PRAWNE

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY ZASAD POPRAWNEJ LEGISLACJI

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/1>



Krystyna Nizioł

Uniwersytet Szczeciński
krystyna.niziol@usz.edu.pl

Polish Deal from the perspective of correct legislation

Abstract

Purpose: The purpose of this study is to analyse the legislative process of regulations introduced under the so-called of Polish Deal, which was carried out on the basis of the principles of decent legislation. For the purposes of the analysis, two principles of decent legislation were selected, i.e. the principle of specificity of regulations and the principle of compliance with the lawmaking procedure by the legislator. In addition, due to the tax nature of the regulations, they were also analysed based on the principle of legal certainty.

Design/methodology/approach: In the paper the comparative legal method (consisting in the analysis of legal acts, literature and jurisprudence) was used. At the beginning, the principles of decent legislation and the principle of legal certainty are briefly characterized. Then, the legislative process of changes introduced as part of Polish Deal was analysed in order to indicate examples of its elements that could violate the above principles.

Findings: The numerous irregularities in the legislative process concerning Polish Deal described in this study confirm that the principles of proper legislation and legal certainty were violated in its course. The essence of these principles implies the necessity to enact laws that will implement the principle of specificity of provisions and with the observance of the appropriate procedure for its enactment. Meanwhile, the acts covered by Polish Deal were processed quickly, in violation of such important principles as, e.g., keeping an appropriate period of *vacatio legis*, which in the case of establishing the tribute law may have particularly unfavorable effects, because they affect the taxpayers' income and property sphere, and may destabilise state tax system. Other shortcomings of the legislative process that violated the principles of proper legislation were the lack of public consultations on bills covered by Polish Deal, or the poor substantive quality of the regulatory impact assessment that applied to them.

Keywords: quality of law, principles of correct legislation, tax law, Polish Deal.

Sugerowane cytowanie:

Nizioł, K. (2023). Polski Ład z perspektywy zasad poprawnej legislacji. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 17–30). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/1>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Celem niniejszego rozdziału jest ocena prawidłowości procesu legislacyjnego dotycząca ustaw objętych Polskim Ładem (Sejm, 2021). Oceny tej dokonano, uwzględniając głównie zasady przyzwoitej legislacji. W rozdziale posłużono się zamiennie pojęciami: zasady przyzwoitej legislacji, zasady poprawnej legislacji, ponieważ takie określenia są używane zamiennie w doktrynie, orzecznictwie i literaturze. Z uwagi na ramy objętościowe niniejszego rozdziału skoncentrowano się na dwóch zasadach poprawnej legislacji, tj. zasadzie określoności przepisów oraz zasadzie dochowania trybu stanowienia prawa przez ustawodawcę. Zmiany wprowadzone przez Polski Ład mają przede wszystkim charakter podatkowy, dlatego analizie poddano również zasadę pewności prawa. Ze względu bowiem na szczególny charakter ciężarów podatkowych (możliwość ingerencji państwa w sferę majątkowo-dochodową jednostki i duża swoboda ustawodawcy przy stanowieniu prawa w przypadku nakładania obowiązków dotyczących danin publicznych) ustawodawca szczególnie powinien respektować wymagania dotyczące formy stanowienia prawa. W związku z tym dochowanie przez ustawodawcę zasad przyzwoitej legislacji powinno być jednym z istotnych wymogów procesu stanowienia prawa, w tym szczególnie prawa podatkowego. W literaturze bowiem podkreśla się, że: „W demokratycznym państwie prawa intencja określonej regulacji musi jasno wynikać z treści przepisu. Adresat normy prawnej musi rozumieć jej treść, powinien też mieć możliwość ustalenia w sposób niebudzący wątpliwości jej znaczenia oraz zakresu praw lub obowiązków w niej zawartych” (Koksanowicz, 2014, s. 476). Jasna i precyzyjna treść przepisów ma, jak wcześniej wspomniano, szczególne znaczenie w przypadku prawa podatkowego, którego dotyczą zmiany wprowadzone w ramach ustaw objętych Polskim Ładem. Proces legislacyjny powinien bowiem zapewniać dochowanie konstytucyjnych standardów stanowienia prawa, które gwarantują między innymi zasady przyzwoitej legislacji.

W związku z tym zamierzeniem badawczym podjętym w niniejszym rozdziale jest ustalenie, czy procedura legislacyjna dotycząca ustaw objętych Polskim Ładem była przeprowadzona z poszanowaniem zasad przyzwoitej legislacji, a jeżeli nie, to jakie były mankamenty procesu legislacyjnego. Analiza tej problematyki jest o tyle doniosła, że niedoskonałości procesu legislacyjnego, dotyczące szczególnie regulacji w zakresie prawa podatkowego, mogą mieć negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze zagrażające stabilności państwa zarówno w wymiarze ekonomicznym, jak i prawnym. W rozdziale zastosowano metodę prawnoporównawczą.

1. Zasady poprawnej legislacji – zarys problematyki

W literaturze zasady poprawnej legislacji definiuje się jako „swoisty zbiór reguł i zasad, których katalog i znaczenie podlega nieustającym modyfikacjom” (Węglińska, 2020, s. 169). Zasady te uznaje się za tzw. formalne aspekty zasady państwa prawnego. Są one także przeciwwagą dla zasady względnej swobody ustawodawcy kształtowania prawa materialnego. Co istotne, zasady przyzwoitej legislacji wyznaczają określone standardy procesu legislacyjnego, co jest również gwarancją akceptacji stanowionego prawa (Koksanowicz, 2014, s. 473). Wyprowadza się je z treści art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej, w którym ujęto zasadę demokratycznego państwa prawnego. Zgodnie bowiem z tym przepisem: „Rzeczpospolita Polska jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej” (Konstytucja, 1997). Z zasady demokratycznego państwa prawnego wywodzi się zatem zasady pochodne (drugiego stopnia), do których zalicza się również takie, które mają związek z jakością stanowionego prawa, jak między innymi zasady prawidłowej legislacji dotyczące np. określoności prawa i dochowania trybu jego stanowienia (Sokolewicz i Zubik, 2016). Zasady prawidłowej legislacji były również wielokrotnie analizowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego (TK), szczególnie w odniesieniu do tych stosunków społecznych, w których ustawodawca ma szeroką swobodę stanowienia norm. Dotyczy to choćby takich obszarów regulacji jak nakładanie danin publicznych, w tym podatków, w przypadku których ustawodawca powinien być związany zasadami prawidłowej legislacji, co potwierdza orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego (Sokolewicz i Zubik, 2016). Tytułem przykładu można przytoczyć pogląd wyrażony w wyroku TK (Wyrok, 2013), zgodnie z którym „Ustawodawca musi (...) podporządkować się wymaganiom co do formy stanowienia prawa, zarówno gdy chodzi o dochowanie nakazów prawidłowej (przyzwoitej) legislacji, jak i przestrzeganie podziału regulowanej materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie” (Wyrok, 2013). W związku z tematyką analizowaną w niniejszym rozdziale należy również przytoczyć pogląd wyrażony w uzasadnieniu do wyroku TK, w którym Trybunał podkreślił, że: „Zaliczenie przez ustrojodawcę nakładania podatków do finansów publicznych (...) obliuguje do uznania tych regulacji za kluczowy instrument kształtowania polityki państwa. Konsekwencją tak ukształtowanego modelu jest wyposażenie ustawodawcy w daleko idącą swobodę. Raz jednak trzeba jeszcze podkreślić, że swego rodzaju ceną za przyznanie tej swobody jest podporządkowanie ustawodawcy szeregowi wymagań co do formy stanowienia prawa, zarówno gdy chodzi o dochowanie nakazów przyzwoitej legislacji, jak i przestrzeganie podziału regulowanej materii pomiędzy ustawę a rozporządzenie” (Wyrok, 1999). Należy zatem podkreślić, że jest to

szczególnie ważne w przypadku stanowienia prawa podatkowego, które stanowiąc element finansów publicznych państwa ma wpływ na całokształt jego polityki społeczno-gospodarczej, dochowanie przez ustawodawcę w toku procesu legislacyjnego zasad przyzwoitej legislacji oraz przestrzeganie podziału normowanej materii między ustawę a rozporządzenie. W tym przypadku zatem ustawodawca nie może zupełnie dowolnie kształtować procesu legislacyjnego, korzystając z przyznanej mu w tym zakresie swobody, właśnie z uwagi na charakter stanowionego prawa, które z racji daninowego charakteru (ingerencja w sferę dochodowo-majątkową jednostki) powinno być stanowione w sposób jasny i precyzyjny.

Ustalenie, czy w toku procesu stanowienia Polskiego Ładu dochowano zasad przyzwoitej legislacji, wymaga przeanalizowania, czy spełniona została zasada określoności prawa (w orzecznictwie TK również występująca jako zasada określoności przepisów) i zasada dochowania trybu jego stanowienia.

Pierwsza z zasad, określoności przepisów, została zdefiniowana w wyroku, w którym wskazano, że określoność przepisów oznacza, że muszą one być „formułowane w sposób poprawny, precyzyjny i jasny”, a „standard ten wymagany jest zwłaszcza, gdy chodzi o ochronę praw i wolności” (Wyrok, 2000). Po stronie ustawodawcy rodzi to wymóg konstruowania przepisów w sposób poprawny z punktu widzenia językowego i logicznego. W konsekwencji przepisy mają być tworzone w sposób klarowny i zrozumiały dla adresatów tak, aby nie mieli wątpliwości co do treści nakładanych obowiązków i przyznawanych praw (jasność przepisów). Ponadto nakładane obowiązki i przyznane prawa mają być określone konkretnie, aby ich treść była oczywista i pozwalała na ich wyegzekwowanie (precyzja przepisów) (Wyrok, 2001). W związku z tym pierwszym wymogiem przyzwoitej legislacji jest to, aby przepis był sformułowany w sposób poprawny, a więc jasny i zrozumiały dla adresata (co będzie stanowić realizację zasady określoności przepisów). Przepis powinien być również sformułowany w sposób precyzyjny (Koksanowicz, 2014, s. 474–475).

Odnosząc się do kwestii związanych z dochowaniem trybu stanowienia prawa, należy wskazać na wymogi obowiązujące w toku jego stanowienia. Jednym z aktów prawnych, które określa formalno-techniczne aspekty stanowienia aktów prawnych, jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2020 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej, w których określono między innymi czynności poprzedzające przygotowanie projektu ustawy, elementy uzasadnienia projektu ustawy, konstrukcję ustawy, układ i postanowienia przepisów merytorycznych, oznaczanie przepisów i ich systematyzację, nowelizacje ustawy, tekst jednolity, projekt rozporządzenia wykonawczego. W rozporządzeniu tym znajdują się również regulacje wprost nakazujące redagowanie przepisów ustawy tak, aby dokładnie i w sposób zrozumiały dla adresatów zawartych w nich norm wyrażały intencje prawodawcy (Rozporządzenie, 2020).

Innym elementem procesu legislacyjnego, który ma również istotne znaczenie przy ocenie, czy ustawodawca dochował zasad przyzwoitej legislacji i spełnił wymogi związane ze stanowieniem prawa, jest analiza, w jaki sposób przebiegał etap tego procesu dotyczący oceny skutków regulacji (OSR). W literaturze OSR odnosząca się do projektów ustaw lub innego rodzaju instrumentów prawnych lub polityk rządowych jest określana jako „systematyczna, obowiązkowa i spójna ocena ich wpływu – korzyści i kosztów – pod względem społecznym, gospodarczym lub środowiskowym. Ocena ta powinna koncentrować się na wpływie wywieranym na wszystkie sfery życia poza rządem (państwem)” (Kałużyńska, 2007, s. 58–59). Pojęcie oceny skutków regulacji nie jest stosowane przez Komisję Europejską, która używa określenia ocena wpływu (*impact assessment*) (Rogowski i Szpringer, 2007, s. 8–9.)

Pojęcie oceny skutków regulacji i zasady jej dokonywania ujęto w Uchwale nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów. Zgodnie z § 24 ust. 3 Regulaminu RM przed rozpoczęciem prac nad opracowaniem projektu dokumentu rządowego oraz projektu założeń projektu ustawy organ wnioskujący dokonuje oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych. Ocenę tę przeprowadza się zgodnie z wytycznymi w zakresie jej dokonywania, jeżeli zostały ustalone przez Radę Ministrów lub jej organ pomocniczy. Natomiast oceny ustala się w zależności od rodzaju dokumentu oraz przedmiotu i zasięgu oddziaływania projektowanych regulacji. Ocena skutków regulacji jest określona w § 28 ust. 1 Regulaminu RM jako „wyniki oceny przewidywanych skutków społeczno-gospodarczych” i stanowi ona odrębną część projektu aktu normatywnego (lub założeń projektu ustawy) (Uchwała, 2013). Obecnie oceny wpływu dokonuje się z wykorzystaniem Wytycznych oceny wpływu przyjętych przez Radę Ministrów w 2015 r. (Rządowe Centrum, b.d.). Na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju i Technologii są również dostępne dokumenty wspomagające oszacowanie kosztów regulacyjnych, w tym ich pomiaru (MRiT, 2022).

Na marginesie rozważań należy również wspomnieć o zasadzie pewności prawa, którą – obok zasad prawidłowej legislacji – można wywieść z art. 2 Konstytucji RP. Wynika z niej między innymi obowiązek prawidłowego ogłoszenia aktu prawnego umożliwiającego adresatom zapoznanie się z jego treścią, wymóg nakładania na jednostki obowiązków w akcie prawnym rangi ustawy oraz formułowanie treści aktów prawnych w sposób jednoznaczny i zrozumiały dla przeciętnego czytelnika (Lasiński-Sulecki, 2018).

2. Przebieg procesu legislacyjnego dotyczącego ustaw objętych Polskim Ładem a realizacja zasad przyzwoitej legislacji

Proces legislacyjny dotyczący ustaw objętych Polskim Ładem już od początku rodził liczne wątpliwości co do prawidłowego procedowania. Przykładem może być stanowisko wyrażone przez Radę Towarzystwa Ekonomistów Polskich, która zauważała naruszenie zasad poprawnej legislacji dotyczących aktów prawnych tworzących Polski Ład. Wskazywano między innymi na konieczność respektowania zasady określoności przepisów prawa w przypadku stanowienia prawa, na mocy którego nakłada się na jednostki nowe obowiązki fiskalne. W swoim stanowisku Rada odwołała się również do poglądów prezentowanych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a dotyczących zmian prawa powodujących ingerencję w bezpieczeństwo socjalne jednostki. W takim przypadku: „po pierwsze – każdy przepis tworzący prawa i nakładający obowiązki winien być sformułowany w sposób pozwalający jednoznacznie ustalić, kto, kiedy i w jakiej sytuacji im podlega. Po drugie – powinien być na tyle precyzyjny, aby możliwa była jego jednoznaczna wykładnia i stosowanie. Po trzecie – powinien być tak skonstruowany, aby zakres jego zastosowania obejmował tylko te sytuacje, w których działający racjonalnie ustawodawca istotnie zamierzał wprowadzić regulację tworzącą prawa i obowiązki” (Wyrok, 2003; Stanowisko Rady, 2021). Również zmiany prawa podatkowego powinny być dokonywane w taki sposób, aby „zapewnić maksymalną przewidywalność i obliczalność rozstrzygnięć podejmowanych przez organy skarbowe” (Wyrok, 2004; Stanowisko Rady, 2021). Podkreślano ponadto, że przepisy wpływające istotnie na sytuację finansową uczestników rynku powinny być stanowione z odpowiednim wyprzedzeniem czasowym (Stanowisko Rady, 2021). Tymczasem zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu rodzą „wątpliwości co do ich jednoznaczności i przejrzystości. Oznacza to, że wejście w życie tych zmian w ww. trybie, tj. z ograniczonymi konsultacjami oraz w zbyt krótkim terminie na dostosowanie rynku do nowej rzeczywistości prawnej, musi prowadzić do naruszenia zasady zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa, a także zasad przyzwoitej legislacji, wyrażonych w art. 2 Konstytucji RP” (Stanowisko Rady, 2021).

Już ze sformułowanych powyżej uwag można wywnioskować, że proces legislacyjny Polskiego Ładu był obciążony wieloma mankamentami, które mogły w istotny sposób rzutować na jakość stanowionego prawa podatkowego. Dotyczyły one nie tylko samego sposobu formułowania przepisów prawa podatkowego, które były nieprecyzyjne, ponieważ nie pozwalały jednoznacznie określić praw i obowiązków ich adresatów, ale również zbyt krótkiego okresu na zapoznanie się adresatów z wprowadzanymi zmianami. Można sformułować pogląd, iż Polski Ład był przygotowany zbyt szybko, bez dochowania wymaganej

staranności, która jest szczególnie ważna przy stanowieniu prawa podatkowego, a także bez rzetelnie przeprowadzonej OSR. Potwierdzają to również inne uwagi formułowane w stosunku do Polskiego Ładu.

W opracowaniu *Legislacyjny Polski Ład. Rekomendacje Rady Przedsiębiorczości dotyczące nowoczesnego, demokratycznego procesu wdrażania regulacji w Polsce* analizie poddano proces legislacyjny dotyczący projektów siedmiu ustaw tworzących Polski Ład. Wśród mankamentów procesu legislacyjnego wymieniono między innymi zbyt krótki okres konsultacji publicznych, brak zamieszczania ich wyników na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji (mimo istnienia takiego obowiązku), niską jakość przygotowanych ocen skutków regulacji, zbyt ni pośpiech przy procedowaniu wszystkich projektów ustaw, który uniemożliwiał rzetelną i kompleksową analizę ich treści (Rada Przedsiębiorczości, 2022, s. 3). Polski Ład był zatem przygotowany bez dostatecznie pogłębionej analizy jego skutków, w toku pośpiesznie przeprowadzonego procesu legislacyjnego, co w praktyce sprawiło, że jego regulacje niejednokrotnie były ze sobą sprzeczne. Rodziło to konieczność ich korekty jeszcze w toku procesu legislacyjnego.

Dlatego też, ze względu na sygnalizowanie licznych mankamentów procedowanych projektów ustaw objętych Polskim Ładem, już w toku procesu legislacyjnego podejmowano próby ich poprawienia. W konsekwencji, jeszcze przed wejściem w życie aktów prawnych określanych jako Polski Ład, starano się usunąć nieścisłości i sprzeczności istniejące w ich treści. Wymaga podkreślenia, że już na tym etapie procesu legislacyjnego Biuro Legislacyjne Senatu sformułowało opinię do projektu zmian ustaw tworzących Polski Ład, w której wyszczególniono liczne mankamenty dotyczące jego przebiegu, które budziły zastrzeżenia co do zgodności wprowadzanych regulacji z Konstytucją RP (Magda, 2021). Wskazywano między innymi na to, że po pierwszym czytaniu projektu ustawy (po przyjęciu poprawek przez Komisję Finansów Publicznych zgłoszonych na jej posiedzeniu) jego tekst został później uzupełniony o nowelizację określonych ustaw z nią związanych, które wcześniej nie były objęte zakresem projektu ustawy, skierowanym do sejmu przez Radę Ministrów. W konsekwencji w opinii Biura Legislacyjnego Biura Senatu stwierdzono: „mając na uwadze, że poprawki zgłaszane na etapie sejmowego postępowania ustawodawczego powinny pozostawać w związku z projektem złożonym w sejmie przez wnioskodawcę, przy czym więź ta winna mieć wymiar nie tylko formalny, ale i merytoryczny, polegający na tym, że konkretne poprawki odnoszące się do projektu powinny pozostawać w odpowiedniej relacji z jego treścią, zmierzając do modyfikacji pierwotnej treści projektu, należy uznać, że wymienione wyżej przepisy są niezgodne z art. 118 ust. 1 oraz art. 119 ust. 1 i 2 Konstytucji przez to, że zostały uchwalone przez sejm bez dochowania trybu wymaganego dla sejmowego postępowania ustawodawczego. Należy również dobitnie podkreślić, że nie tylko na

etapie drugiego czytania, ale również w toku prac komisyjnych niedopuszczalne jest wprowadzanie poprawek, które stanowią nowość normatywną, wychodząc poza zakres projektu ustawy” (Wyrok, 2009a, b; Magda, 2021, s. 4–5). Również te mankamenty procesu legislacyjnego Polskiego Ładu wskazują, że nie dochoowano w jego toku podstawowych wymogów dotyczących przebiegu przyzwoitej legislacji, ponieważ naruszono wymogi sejmowego postępowania ustawodawczego, wprowadzając poprawki w sposób z nim niezgodny.

Wśród mankamentów procesu legislacyjnego Polskiego Ładu należy również wymienić brak ogłoszenia zmian w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych do dnia 30 listopada, a więc co najmniej miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego (co narusza zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa), zbyt krótki okres *vacatio legis* wprowadzanych ustaw (zasadniczo miały one wejść w życie w dniu 1 stycznia 2021 r.) czy też krótszy od konstytucyjnego okresu, 30-dniowy okres, w którym Prezydent ma podjąć decyzję o podpisaniu ustaw. W przypadku zbyt krótkiego okresu *vacatio legis* nowelizacja ustawy podatku dochodowym od osób fizycznych została ogłoszona w Dzienniku Ustaw po dniu 16 grudnia 2021 r., a więc weszła w życie w terminie krótszym niż 14 dni od dnia ogłoszenia (co narusza konstytucyjne standardy dotyczące jego odpowiedniości wynikające z art. 2 Konstytucji). Jest to szczególnie niepokojące, że odnosi się do ustaw z zakresu prawa podatkowego. Innym mankamentem procesu legislacyjnego ustaw objętych Polskim Ładem związanym z *vacatio legis*, dotyczącym kwestii proceduralnej było nierespektowanie zagwarantowanego Prezydentowi okresu na podjęcie decyzji w sprawie podpisania ustawy (ustalonego w art. 122 Konstytucji RP) (Magda, 2021, s. 5–7). Te mankamenty procesu legislacyjnego Polskiego Ładu są szczególnie niepokojące, ponieważ zmiany prawa podatkowego, których skutkiem jest ingerencja w sferę majątkowo-dochodową podatników, są wprowadzane w sposób nie tylko naruszający standardy przyzwoitej legislacji, ale również taki, który może się przyczyniać do naruszenia zaufania podatników do państwa i stanowionego przez nie prawa. Są oni bowiem zaskakiwani zmianami prawa podatkowego, których skutki będą odczuwać, a z którymi nie mogli się dostatecznie wcześniej zapoznać z uwagi na powyższe wady procesu legislacyjnego.

Kolejnym mankamentem procesu legislacyjnego dotyczącego ustaw objętych Polskim Ładem był zbyt krótki okres konsultacji publicznych lub też ich zupełny brak. Zaniechano na przykład takich konsultacji w przypadku ustaw ujętych w drukach sejmowych nr 1532 i 1532-A, a mianowicie rozpatrywania przez Sejm RP ustaw, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, nie uzyskano opinii wymaganych w tym przypadku od organizacji samorządowych i Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Na taką wadę procesu legislacyjnego wskazywano właśnie w toku

procedowania nad Polskim Ładem. W opinii sformułowanej na etapie postępowania legislacyjnego akcentowano, że „także w przypadku rozwiązań ustawowych ujętych w projektach objętych drukami 1532 i 1532-A, poza wszelką wątpliwością pozostaje obowiązek zastosowania, w zakresie procedowania tych rozwiązań, przepisów art. 36 ust. 6 i 7 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (tj. M.P. z 2021 r., poz. 483), nakładających obowiązek zasięgnięcia opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, gdyż przyjęcie projektu może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego” (Chmielnicki, 2021, s. 12). Konsekwencje takiego zaniechania mogą być dotkliwe, ponieważ stanowi ono naruszenie prawa ze względu na wadliwie przeprowadzony cały proces legislacyjny. Dlatego jego zakończenie może stanowić dla Trybunału Konstytucyjnego podstawę do stwierdzenia niezgodności tych procedowanych ustaw z Konstytucją RP „pod względem formalnym (w zakresie wadliwie przeprowadzonego postępowania legislacyjnego)” (Opaliński, 2021, s. 12). Ta wada procesu legislacyjnego Polskiego Ładu zasługuje na szczególne zaakcentowanie. Jednym z istotnym elementów OSR jest poddanie projektu aktu prawnego konsultacjom społecznym, które mają być przeprowadzone w sposób rzetelny, a nie jedynie pozorny i w praktyce mają poprawić jakość stanowionego prawa. Niestety, w przypadku procesu legislacyjnego Polskiego Ładu ten element procedury był wadliwy, co w praktyce mogło pozbawić różne podmioty (np. organizacje samorządowe) możliwości realnego zgłaszania uwag do projektowanych zmian. Innym problemem mógł być brak rzetelnego odniesienia się do tych uwag przez ustawodawcę. Jest to zatem istotny mankament formalny postępowania legislacyjnego Polskiego Ładu, również przemawiający za jego wadliwością.

Przedstawione braki procesu legislacyjnego dotyczącego projektów ustaw objętych Polskim Ładem wyraźnie potwierdzają liczne nieprawidłowości, które wystąpiły w jego toku. Dotyczyły one zarówno zasad poprawnej legislacji, jak i naruszenia zasady pewności prawa.

Niestety, również po wejściu w życie ustaw objętych Polskim Ładem nadal widoczne były istotne mankamenty związane z przebiegiem procesu legislacyjnego, w którego ramach próbowano usunąć stwierdzone błędy i sprzeczności w obowiązujących już aktach prawnych. Czyniono to w sposób naruszający zasady prawidłowej legislacji, a także zasadę pewności prawa. Tytułem przykładu można wskazać na „poprawę” Polskiego Ładu dokonaną aktem rangi niższej niż ustawa, bowiem zmiany wprowadzono na mocy Rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r., w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Rozporządzenie, 2022). Zmiany te były wprowadzane w bardzo szybkim tempie, już w pierwszym tygodniu po wejściu w życie ustaw objętych Polskim

Ładem (tj. 1 stycznia 2022 r.), a ich powodem były licznie zgłaszane problemy i wątpliwości dotyczące między innymi rozliczania przez płatników na podatek dochodowy od osób fizycznych. Ze względu na konieczność szybkiego usunięcia związanych z tym błędów nowe regulacje zostały wprowadzone na mocy nie ustawy, lecz właśnie wskazanego rozporządzenia wykonawczego. W związku z tym na stronie internetowej Ministerstwa Finansów została zamieszczona informacja, że od „(...) od 8 stycznia 2022 r. zmianie uległy zasady rozliczania zaliczek na podatek dochodowy, pobieranych przez płatników w styczniu 2022 r. Zaliczki na podatek dochodowy, pobierane przez płatników po 8 stycznia 2022 r., powinny być obliczane w sposób opisany w rozporządzeniu. Wysokość zaliczki za styczeń u pracowników czy zleceniobiorców osiągających miesięczny dochód do 12 800 zł brutto, powinna być pobierana w wysokości nie wyższej, niż kwota zaliczki obliczanej na zasadach działających do 31 grudnia 2021 r. Pobranie zaliczki na podatek dochodowy w wyższej wysokości, skutkować będzie po stronie płatnika obowiązkiem niezwłocznego zwrotu podatnikowi zaistniałej różnicy. Tym samym, pracownicy będą otrzymywać stosowne korekty od płatników, jeżeli wypłacone wynagrodzenia nie uwzględniały metodyki pobierania zaliczek na podatek dochodowy, opisanej w rozporządzeniu” (MF, 2022b). Dopiero trzy tygodnie później przedmiotowe zmiany zostały ujęte w projekcie zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Sejm, 2021), o czym informacja została również zamieszczona na stronie internetowej Ministerstwa Finansów. Stwierdzono bowiem, że: „Ustawowe ujęcie treści Rozporządzenia nie zmienia jego postanowień – treść pozostaje niezmienna. Rozporządzenie jest zgodne z prawem i należy postępować zgodnie z jego zapisami. Przeniesienie przepisów na poziom ustawy chroni pracowników i jest odpowiedzią na rozmaite głosy nt. powinności stosowania Rozporządzenia” (MF, 2022a). Widoczne jest zatem, że „poprawa” Polskiego Ładu następowała w sposób naruszający zasady prawidłowej legislacji, ponieważ kwestie związane z poborem zaliczek podatku dochodowego od osób fizycznych przez płatników najpierw uregulowano w rozporządzeniu, a nie w ustawie. Dopiero po trzech tygodniach od wydania przedmiotowego rozporządzenia zostały one ujęte w projekcie ustawy, a źródłem wiedzy o tych zmianach były informacje podawane na stronie internetowej Ministerstwa Finansów.

Wspomniane mankamenty procesu legislacyjnego ustaw objętych Polskim Ładem, dotyczące braku społecznych konsultacji, słabej merytorycznie OSR i zbyt szybkiego prowadzonego procesu legislacyjnego, spowodowały poważne konsekwencje po stronie podatników. Należą do nich między innymi ograniczenie rozliczania dla osób samotnie wychowujących dzieci, ograniczenie ulgi dla klasy średniej tylko do osób uzyskujących dochody z pracy oraz działalności gospodarczej opodatkowanej według skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych, powstania przychodów dla pracodawcy z tytułu nielegalnego

zatrudnienia, likwidacji karty podatkowej (Marianański, 2022). Niepokoić może także fakt, że mimo wielu nowelizacji pakietu ustaw objętych Polskim Ładem, wprowadzanych zarówno przed jego wejściem w życie, jak i już po 1 stycznia 2022 r., ciągle wymaga on udoskonalenia i poprawy. Jest to o tyle groźne, że korekty te są wprowadzane w ciągu roku podatkowego, a więc w okresie, w którym – jeżeli w ogóle są wprowadzane zmiany w prawie podatkowym – powinno to być czynione w sposób szczególnie rozważny. Tymczasem w marcu 2022 r. zapowiedziano kolejne zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych objętej Polskim Ładem. Dotyczą one między innymi wprowadzenia 12-procentowej stawki tego podatku, możliwości częściowego odliczania składki zdrowotnej od podstawy opodatkowania, likwidacji tzw. ulgi dla klasy średniej, nowych zasad stosowania tzw. kwoty wolnej przy zaliczkach, przywrócenia rodzicom samotnie wychowującym dzieci możliwości wspólnego opodatkowania (Komorowska, Kotarski, Żurawiecka i Kiełpsz, 2022).

Powyższe liczne mankamenty ustaw tworzących Polski Ład, dotyczące zarówno jego treści, jak i procesu stanowienia, świadczą nie tylko o naruszeniu zasad prawidłowej legislacji, które są szczególnie istotne w przypadku stanowienia prawa podatkowego, ale również o braku odpowiedniej reakcji ustawodawcy na mankamenty sygnalizowane jeszcze w toku procesu legislacyjnego. Jest to o tyle niepokojące, że przedmiotem Polskiego Ładu są regulacje prawa podatkowego, a więc takie, które wpływają bezpośrednio na sytuację majątkowo-dochodową podatnika. W ich przypadku wszelkie zmiany powinny być poprzedzone rzetelnie przeprowadzoną OSR, a sam proces legislacyjny powinien być przeprowadzony z dochowaniem należytej staranności. W przypadku Polskiego Ładu nie dopełniono wymogów w obu tych obszarach.

Wnioski

Zamierzeniem badawczym podjętym w niniejszym rozdziale było ustalenie, czy procedura legislacyjna dotycząca ustaw objętych Polskim Ładem była przeprowadzona z poszanowaniem zasad przyzwoitej legislacji, a jeżeli nie, to jakie były mankamenty procesu legislacyjnego. Niestety, opisane w niniejszym rozdziale liczne nieprawidłowości procesu legislacyjnego dotyczącego Polskiego Ładu potwierdzają, że doszło w jego toku do naruszenia zasad prawidłowej legislacji oraz pewności prawa. Z istoty tych zasad wynika bowiem konieczność stanowienia prawa, które będzie realizowało zasadę określoności przepisów oraz z dochowaniem trybu jego stanowienia. Tymczasem ustawy objęte Polskim Ładem były procedowane w sposób szybki, z naruszeniem tak istotnych zasad

jak choćby dochowania odpowiedniego okresu *vacatio legis*, co w przypadku stanowienia prawa daninowego może mieć szczególnie niekorzystne skutki, ponieważ dotyczą one sfery dochodowo-majątkowej podatników, a także mogą zdestabilizować system podatkowy państwa. Innymi mankamentami procesu legislacyjnego, które naruszały zasady prawidłowej legislacji, był brak konsultacji publicznych projektów ustaw objętych Polskim Ładem oraz słaba jakość merytoryczna OSR, które ich dotyczyły. Takie wady procesu legislacyjnego w istotny sposób pogarszają nie tylko jakość stanowionego prawa, lecz również zasadę zaufania do państwa. Wreszcie wprowadzanie zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych w rozporządzeniu, a dopiero później ujęcie ich we właściwej ustawie narusza zasadę pewności prawa. Wymóg nakładania podatków w formie prawnym rangi ustawowej jest nie tylko wymogiem konstytucyjnym, lecz również stanowi gwarancję ochrony dla podatników przed arbitralnym nakładaniem na nich obowiązków, z pominięciem wymaganej procedury ustawodawczej.

Bibliografia

- Chmielnicki, P. (2021). *Opinia prawna w przedmiocie: Czy zgodnie z Regulaminem Sejmu możliwe jest rozpatrywanie przez Sejm RP ustaw, co do których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, bez uzyskania opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego? W szczególności: rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw- druk nr 1532 oraz rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład druk nr 1531?*. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinie-BAS.xsp?nr=1531>
- Kałużyńska, M. (2007). Ocena wpływu legislacji unijnej i jej oddziaływanie na rozwiązania krajowe. W: W. Szpringer i W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji. Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy* (s. 58–68). Wydawnictwo C.H. Beck.
- Koksanowicz, G. (2014). Zasada określoności przepisów w procesie stanowienia prawa. *Studia Iuridica Lublinensia*, 22, 471–478.
- Komorowska, K., Kotarski, F., Żurawiecka, A. i Kiełpsz, M. (2022). *Nowy Polski Ład – zmiany w PIT*. <https://studio.pwc.pl/aktualnosci/legislacja/nowy-polski-lad-zmiany-w-pit>
- Lasiński-Sulecki, K. (2018). Zasada pewności prawa. W: A. Franczak i A. Kaźmierczyk (red.), *Zasada pewności w prawie podatkowym*. LEX/el.
- Magda, P. Kancelaria Senatu, Biuro Legislacyjne. (2021). *Opinia do ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (druk nr 592)*. <https://www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatekspertyzy/6176/plik/592o.pdf>

- Konstytucja. (1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Mariański, A. (2022). *Polski (nie)ład. niesprawiedliwość i chaos w podatkach*. <https://legalis.pl/polski-nielad-niesprawiedliwosc-i-chaos-w-podatkach/>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2022a). *Korzystne zmiany w Polskim Ładzie – projekt Ustawy już gotowy*. <https://www.gov.pl/web/finanse/korzystne-zmiany-w-polskim-ladzie--projekt-ustawy-juz-gotowy>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2022b). *Od 8 stycznia zmieniły się zasady rozliczania zaliczek na podatek dochodowy, pobieranych przez płatników w styczniu 2022 r.* <https://www.gov.pl/web/finanse/od-8-stycznia-zmienily-sie-zasady-rozliczania-zaliczek-na-podatek-dochodowy-pobieranych-przez-platnikow-w-styczniu-2022-r>.
- MRiT (Ministerstwo Rozwoju i Technologii). (2022). *Lepsze prawo*. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/lepsze-prawo>
- Opaliński, B. (2021). *Opinia prawna w sprawie ustalenia czy zgodnie z regulaminem Sejmu. Możliwe jest rozpatrywanie przez Sejm RP ustaw, co do których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, bez uzyskania opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu terytorialnego? Ustalenia dotyczą w szczególności rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw – druk nr 1532 oraz rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład druk nr 1531*. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1531>
- Rada Przedsiębiorczości. (2022). *Legislacyjny Polski Ład. Rekomendacje Rady Przedsiębiorczości dotyczące nowoczesnego, demokratycznego procesu wdrażania regulacji w Polsce*. <https://grantthornton.pl/wp-content/uploads/2021/10/Polski-%C5%81ad-Legislacyjny-RAPORT-12-10-2021.pdf>
- Rogowski, W. i Szpringer, W. (2007). Problemy metodologiczne oceny skutków regulacji w Polsce – czy powstają nowe perspektywy ekonomicznej analizy prawa?. W: W. Szpringer i W. Rogowski (red.), *Ocena skutków regulacji. Poradnik OSR, doświadczenia, perspektywy* (s. 3–18). Wydawnictwo C.H. Beck.
- Rozporządzenie. (2020). Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2020 r. w sprawie zasad techniki prawodawczej (tekst jedn. Dz. U. z 2016 r., poz. 283).
- Rozporządzenie. (2022). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 28).
- Rządowe Centrum Legislacji. (b.d.). *Wytyczne do przeprowadzania oceny wpływu oraz konsultacji publicznych w ramach rządowego procesu legislacyjnego*. <https://rccl.gov.pl/legislacja/wytyczne-do-przeprowadzania-oceny-wplywu-oraz-konsultacji-publicznych-w-ramach-rzadowego-procesu-legislacyjnego/>
- Sejm Rzeczypospolitej Polskiej. (2021). Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych

- oraz niektórych innych ustaw, druki Sejmu RP nr 1532 i 1532-A. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/PrzebiegProc.xsp?id=A2CD8F04765FCD4BC125874A00700F9B>
- Sokolewicz, W. i Zubik, M. (2016). Komentarz do art. 2 Konstytucji RP. W: L. Garlicki i M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz* (tom I). LEX/el.
- Stanowisko Rady Towarzystwa Ekonomistów Polskich w sprawie projektu zmian podatkowych w programie „Polskiego Ładu”, 24.08.2021. <https://tep.org.pl/stanowisko-rady-tep-sprawie-projektu-zmian-podatkowych-w-programie-polskiego-ladu/>
- Uchwała. (2013). Uchwała nr 190 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. Regulamin pracy Rady Ministrów (tekst jedn. M.P. z 2016 r., poz. 1006 ze zm.).
- Ustawa. (1991). Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1128 ze zm.).
- Węglińska, J. (2020). Zasada ochrony zaufania do państwa i do stanowionego przez nie prawa jako dyrektywa poprawnej legislacji. *Prawo w Działaniu. Sprawy Cywilne*, 42, 169–188.
- Wyrok. (1999). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 listopada 1999 r., sygn. K 28/98, OTK ZU 1999, z. 7, poz. 156.
- Wyrok. (2000). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 stycznia 2000 r., sygn. K. 7/99, OTK ZU 2000, z. 1, poz. 2.
- Wyrok. (2001). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 21 marca 2001 r., sygn. K 24/00, OTK 2001, z. 3, poz. 51.
- Wyrok. (2003). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 lutego 2003 r., sygn. K 28/02, OTK ZU 2003, z. 2A, poz. 13.
- Wyrok. (2004). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., sygn. K 4/03 OTK ZU 2004, z. 5A, poz. 41.
- Wyrok. (2009a). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 24 marca 2009 r., sygn. K 53/07, OTK ZU 2009, z. 3A, poz. 27.
- Wyrok. (2009b). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 kwietnia 2009 r., sygn. P 11/08), OTK ZU 2009, z. 4A, poz. 49.
- Wyrok. (2013). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2013 r. K 7/12, OTK-A 2013, z. 6, poz. 76.
- Wyrok. (2021). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 października 2021 r., sygn. K 33/00, OTK ZU 2001, z. 7, poz. 217.
- Zalasiński, T. (2008). Zasada prawidłowej legislacji w poglądach Trybunału Konstytucyjnego. Wydawnictwo Sejmowe.
- Zaleśny, J. (2021). *Opinia prawna w sprawie: czy zgodnie z regulaminem Sejmu możliwe jest rozpatrywanie przez Sejm RP projektów ustaw, których przyjęcie może powodować zmiany w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego, bez uzyskania opinii organizacji samorządowych, tworzących stronę samorządową Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego? W szczególności: rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (druk nr 1532) oraz rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład (druk nr 1531)*. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/opinieBAS.xsp?nr=1531>

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY AUDYTORA WEWNĘTRZNEGO

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/2>



Joanna Przybylska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
joanna.przybylska@ue.poznan.pl

Polish Deal from an internal auditor's perspective

Abstract

Purpose: Identification and characterization of the risks whose main factor is Polish Deal. The risks are considered from the perspective of the employer, regardless of its organizational and legal form, in terms of personal income tax.

Design/methodology/approach: A literature survey of peer-reviewed journal articles, survey reports and books on risk management and internal audit is used as the research methodology. Legal acts were also analysed.

Findings: Polish Deal is the implementation of government policy and from the point of view of risk analysis is the materialization of political risk. It required changes in legislation, which in turn triggered the need for organizations to take action to adapt to the modified legal requirements. Political risk resulted in the materialization of legislative risk. Legislative risk associated with the Polish Order, in turn, is associated with the emergence of eight categories of risks at the operational level of the organization: tax risk, legal risk, HR risk, technology risk, communication risk along with image risk, and two multidimensional risks – organizational risk and financial risk.

Keywords: internal audit, Polish Deal, risk analysis, risk categories, risk management.

Wstęp

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego zmian nazywanych Polskim Ładem budzi wiele kontrowersji. Ocena rozwiązań Polskiego Ładu, nawet tych korzystnych dla podatnika, nie powinna być dokonywana w oderwaniu od tempa i trybu ich wprowadzenia, a także licznych zmian, które pojawiły się zarówno w 2021 r. (przed wejściem w życie przepisów), jak i w 2022 r. (w trakcie trwania roku podatkowego). Błędy i nieścisłości w omawianych regulacjach wynikały

Sugerowane cytowanie:

Przybylska, J. (2023). Polski ład z perspektywy audytora wewnętrznego. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 31–48). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/2>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

niewątpliwie z faktu, że prace legislacyjne były prowadzone pod presją czasu. Taka sytuacja może powodować trudność w odnalezieniu się w nowym stanie prawnym. Postulaty niektórych autorów (Jędrzejewska i Pokojka, 2021) skierowane do organów podatkowych, aby brać pod uwagę zamieszanie z nowelizacjami i nie wszczynać postępowań karnoskarbowych, pozostaną, zdaniem autorki, tylko postulatami.

Z punktu widzenia audytora wewnętrznego kluczowa dla każdej organizacji jest identyfikacja ryzyka związanego z chaotycznym wdrażaniem przedmiotowych przepisów. Niektóre rodzaje ryzyka będą zapewne należeć do grupy ryzyka zewnętrznego, na które organizacja nie ma wpływu lub ten wpływ jest mocno ograniczony. Jednak ryzyko zewnętrzne może skutkować pojawieniem się nowych rodzajów ryzyka również wewnątrz organizacji. Jego rozpoznanie pozwoli organizacji na podjęcie działań kontrolnych zarówno o charakterze prewencyjnym, jak i detekcyjnym, które będą ukierunkowane na obniżenie lub wyeliminowanie ryzyka. Audytorowi wewnętrznemu identyfikacja rodzajów ryzyka wywołanych przyjęciem rozwiązań w ramach Polskiego Ładu pozwoli na ich uwzględnienie w przygotowywaniu planu audytu wewnętrznego na kolejne lata. Audyt wewnętrzny, w ramach działalności doradczej, może także wspomóc kierownictwo organizacji w omawianym zakresie.

W rozdziale podjęto próbę oceny procesu implementacji przepisów Polskiego Ładu z punktu widzenia audytora wewnętrznego. Celem niniejszego rozdziału jest identyfikacja i charakterystyka ryzyka, którego głównym czynnikiem jest Polski Ład. Ryzyko jest rozpatrywane z perspektywy pracodawcy, niezależnie od jego formy organizacyjno-prawnej. Z uwagi na obszerność i różnorodność przedmiotową przepisów Polskiego Ładu rozważania zawarte w niniejszym rozdziale dotyczą podatku dochodowego od osób fizycznych.

1. Audyt wewnętrzny oparty na ryzyku

Przez wiele lat audyt wewnętrzny ograniczał się do pomagania organizacji w zabezpieczaniu aktywów i sprawdzaniu ustalonych procedur kontrolnych. W ciągu ostatniej dekady nastąpiło przesunięcie punktu ciężkości prac audytu wewnętrznego z audytu opartego na systemach, poprzez audyt oparty na procesach, do audytu opartego na ryzyku. Obawy kierownictwa organizacji dotyczące pojawiających się nowych rodzajów ryzyka strategicznego i operacyjnego spowodowały, że praca audytorów wewnętrznych zmieniła swój charakter (Selim i McNamee, 2003). Już Lindow i Race (2002) zauważyli, że audytorzy wewnętrzni powinni odgrywać kluczową rolę w monitorowaniu profilu ryzyka organizacji.

Chociaż odpowiedzialność za określenie i eliminację ryzyka spoczywa na kierownictwie wyższego szczebla, audyt wewnętrzny odgrywa integralną rolę w zapewnianiu, że ryzyko zostało właściwie zidentyfikowane i jest skutecznie zarządzane. Działania te muszą być jednak zawarte w solidnych ramach zarządzania ryzykiem. Tylko w organizacjach, w których takie istnieją, można wprowadzić audyt wewnętrzny oparty na ryzyku (*risk-based internal audit* – RBIA).

W powszechnie przyjętej definicji audytu wewnętrznego opartego na ryzyku (RBIA) stwierdza się, że RBIA jest metodologią, która koncentruje się przede wszystkim na ryzyku nieodłącznie związanym z działalnością organizacji oraz jej systemami i zapewnia, że kierownictwo skutecznie zarządza ryzykiem w ramach określonego poziomu apetytu na ryzyko (Claypole, 2022). Audyt wewnętrzny oparty na ryzyku koncentruje się na analizie strategicznej i ocenie procesów w organizacji oraz na ocenie celów, ryzyka i kontroli, które muszą współgrać ze sobą, aby organizacja odniosła sukces (Rivenbark, 2000). Audyt oparty na ryzyku ocenia obszary podwyższonego ryzyka w organizacji i, co ważne, przeprowadza ciągłą ocenę ryzyka (Marks, 2001). Wiedza uzyskana w wyniku kompleksowej, cyklicznej oceny ryzyka powinna być przekazywana kadrze zarządzającej.

Istnieje kilka niekwestionowanych powodów, dla których w audycie wewnętrznym warto przyjąć podejście oparte na ryzyku. Po pierwsze, audyty oparte na analizie ryzyka mogą pomóc w uzupełnieniu luk w wiedzy oraz w kształceniu pracowników, którzy na co dzień zarządzają ryzykiem. Warto zadbać o regularne raportowanie w obszarze zarządzania ryzykiem, które pozwala w sposób ciągły monitorować profil ryzyka organizacji. Po drugie, dzięki planowaniu zadań audytowych przez pryzmat analizy ryzyka ułatwia się kadrze zarządzającej zrozumienie konsekwencji działań podejmowanych w odniesieniu do każdego z rodzajów ryzyka oraz identyfikację możliwości podjęcia dodatkowych działań ograniczających ryzyko w organizacji. Warto również dodać, że audyty oparte na ryzyku są nieocenione w czasach niepewności, ponieważ umożliwiają organizacjom łatwiejsze dostosowanie się do zmieniających się warunków dzięki spójnemu i kompleksowemu podejściu do zarządzania ryzykiem. Metodologia audytu opartego na ryzyku zmusza organizacje do spojrzenia poza to, co jest „tu i teraz”, na pojawiające się zagrożenia, z którymi nieuchronnie trzeba będzie się zmierzyć w przyszłości (Claypole, 2022).

Stosowanie przez audytorów wewnętrznych oceny ryzyka przy określaniu zadań audytowych pozwala do pewnego stopnia zracjonalizować wykorzystanie swoich zasobów audytowych poprzez koncentrowanie się na obszarach o dużym znaczeniu dla organizacji, których funkcjonowanie jest obciążone wysokim ryzykiem (Selim i McNamee, 2003; Matyjewicz i D’Arcangelo, 2004). RBIA umożliwia zatem lepsze wykorzystanie zasobów audytu wewnętrznego poprzez

alokację zasobów w znacznie bardziej ukierunkowany sposób. Działania audytu wewnętrznego są ukierunkowane na obszary wysokiego ryzyka.

Warto zaznaczyć, że audyt wewnętrzny oparty na ryzyku wymaga znacznie bardziej integracyjnego podejścia, w którym świadomość ryzyka i procesu audytu jest podnoszona w całej organizacji poprzez takie działania jak warsztaty i samoocena. Dzięki temu, że kierownictwo wyższego szczebla jest bliżej tego procesu i rozumie, w jaki sposób zalecenia audytu wspierają cele organizacji, jest bardziej prawdopodobne, że doceni ono prawdziwą wartość audytu wewnętrznego i przyjmie większą odpowiedzialność za ryzyko (Hatherell i in., 2018; Claypole, 2022).

2. Kategorie ryzyka w działalności organizacji

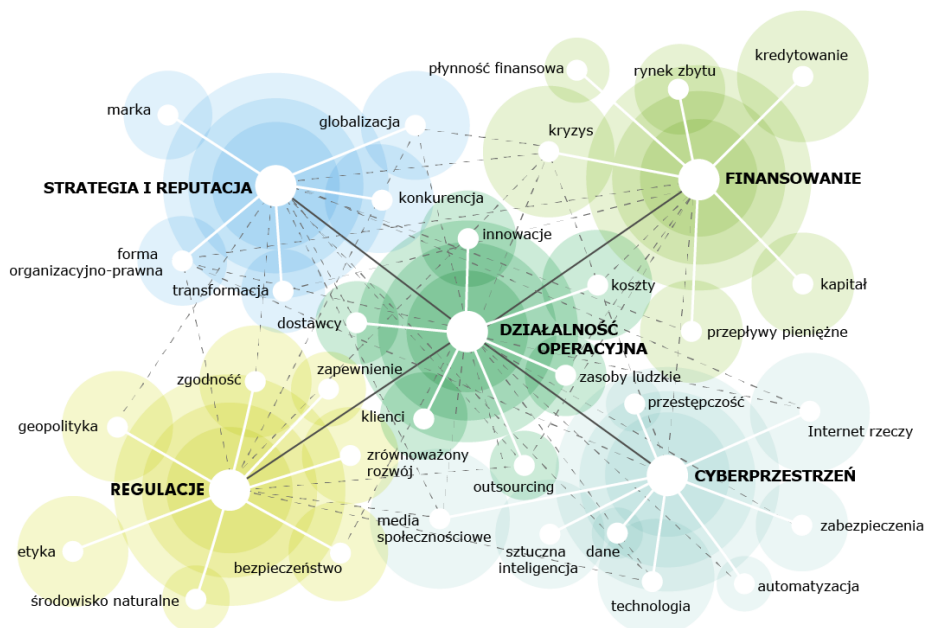
Ryzyko jest często postrzegane jako potencjalne zdarzenie o charakterze negatywnym, zagrażające osiągnięciu założonego celu przez organizację. W bardziej wyważonym spojrzeniu można jednak dostrzec złożoną dwoistość. Ryzyko oznacza także szanse, możliwości, które mogą się pojawić wewnątrz organizacji lub w jej otoczeniu. Nie ma wątpliwości, dlaczego dominuje negatywny aspekt ryzyka. W ostatnich latach świat był świadkiem bezprecedensowego splotu zagrożeń, z których wiele zrodziło się z innych, splotło się z nimi lub je zaostrzyło. Na mocno okrojonej liście znajdują się: globalna pandemia, zmiany klimatyczne, niedobory siły roboczej, zakłócenia łańcucha dostaw, zagrożenia w obszarze cyberbezpieczeństwa oraz wstrząsy polityczne i społeczne. Te i inne zagrożenia rozpatrywane łącznie wstrząsnęły podstawami, na których opiera się społeczeństwo i biznes. W dalszej części rozważań ryzyko będzie rozpatrywane w pierwszym aspekcie – jako potencjalne zdarzenie, które może mieć negatywny wpływ na organizację.

W literaturze przedmiotu spotyka się wiele klasyfikacji ryzyka. Najczęściej wyróżnia się ryzyko wewnętrzne i zewnętrzne. Ryzyko wewnętrzne, zwane operacyjnym, jest zdarzeniem, którego źródło powstania znajduje się wewnątrz organizacji. W procesie zarządzania ryzykiem uznaje się je za ryzyko, które można stosunkowo łatwo wyeliminować lub dokonać jego ograniczenia. Z kolei ryzyko zewnętrzne ma swoje źródło w otoczeniu organizacji. Organizacja ma ograniczone możliwości oddziaływania na to ryzyko. Może to być ryzyko, którego nie da się bezpośrednio kontrolować, a jedynym rozwiązaniem, jakie organizacja może przyjąć, jest opracowanie planów awaryjnych (Ministerstwo, 2004; Warner, 2019; Roth i Espersen, 2002; Liu, Meng i Fellows, 2015; Dandage, Mantha i Rane, 2018; Rodríguez, Ortega i Concepcion, 2017).

Z kolei Korzeniowski (2004) dzieli ryzyko na dwie kategorie – obiektywne i subiektywne. Z ryzykiem obiektywnym mamy do czynienia wówczas, gdy ocena prawdopodobieństwa wystąpienia danego zdarzenia opiera się na obiektywnych podstawach (np. częstości wystąpienia danego zdarzenia w długim okresie). O ryzyku subiektywnym mówimy wówczas, gdy ocena wynika z przekonania osoby podejmującej decyzję o szansie wystąpienia zdarzenia.

Warto w tym miejscu dodać, że poszczególne kategorie ryzyka bardzo często są ze sobą powiązane, co oznacza, że zmaterializowanie jednego ryzyka może spowodować, że w organizacji pojawi się zagrożenie kolejnymi kategoriami ryzyka (tzw. efekt domina). Jest to związane z tym, że żadna organizacja nie stanowi zamkniętej całości. Znajduje się ona w sieci wzajemnych zależności z innymi podmiotami. Co więcej, cała ta sieć funkcjonuje w pewnym określonym środowisku, stanowiącym otoczenie organizacji, w którym także można zidentyfikować ryzyko. Na środowisko ryzyka składają się takie elementy, jak przepisy i uregulowania, gospodarka krajowa i globalna czy polityka rządu. Potencjalne obszary ryzyka oraz ich wzajemne powiązania przedstawiono na rysunku 1.

Istnieje wiele opracowań, które mają pomóc audytorom wewnętrznym i organizacjom w przeprowadzeniu identyfikacji ryzyka. W raportach tych zwraca się uwagę na najbardziej istotne rodzaje ryzyka, które – zdaniem ekspertów –



Rysunek 1. Potencjalne obszary ryzyka dla organizacji

Źródło: (Hatherell i in., 2018).

należy uznać za kluczowe w najbliższym roku. Przykładowo w raporcie opracowanym przez zespół audytorów wewnętrznych jednej z większych firm audytowych zwraca się uwagę, że w 2022 r. za kluczowe obszary ryzyka należy uznać (Astley i in., 2021):

- tzw. „trzecią stronę” i ryzyko związane ze zlecaniem przez organizację coraz szerszego zakresu funkcji na zewnątrz,
- ESG i ryzyko związane z koniecznością wdrożenia w organizacji standardów w tym zakresie,
- przeciwdziałanie oszustwom w organizacji,
- transakcje fuzji i przejęć w gospodarce postpandemicznej,
- bezpieczeństwo psychologiczne pracowników organizacji,
- cyberbezpieczeństwo,
- różnorodność, równość i integracja społeczna,
- mobbing i molestowanie.

Na potrzeby niniejszego rozdziału przyjęto podział ryzyka zewnętrznego według modelu PESTEL. Natomiast w przypadku ryzyka wewnętrznego oparto się na klasyfikacji opracowanej przez angielskie ministerstwo ds. skarbowości. Zdaniem autorki klasyfikacje te obejmują najszersze katalogi ryzyka – odpowiednio zewnętrznego i wewnętrznego – i w związku z tym umożliwiają przeprowadzenie najbardziej kompleksowej analizy ryzyka związanego z wybranym zagadnieniem. Na podstawie tych klasyfikacji zostanie dokonana analiza w kolejnym punkcie rozdziału. Kategorie ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego zamieszczono w tabeli 1.

Tabela 1. Kategorie ryzyka zewnętrznego i wewnętrznego w działalności organizacji

Kategoria ryzyka	Opis ryzyka
Ryzyko zewnętrzne	
Polityczne	niestabilność rządu, ważne decyzje polityczne, zmiana polityki gospodarczej, polityka międzynarodowa, zmiany w polityce podatkowej, relacje rządu z sektorem samorządowym
Ekonomiczne	sytuacja na rynku pracy, zmiany kursów wymiany walut, wpływ gospodarki globalnej na gospodarkę krajową
Społeczne	zmiany demograficzne wpływające na popyt na konkretne usługi, zmiana oczekiwań interesariuszy
Technologiczne	starzenie się obecnie używanych systemów, koszt zakupu najlepszej z dostępnych technologii, możliwości stwarzane przez rozwój technologiczny
Ekologiczne	konieczność spełnienia w obiektach zmieniających się norm środowiskowych, usuwanie śmieci i nadwyżki wyposażenia, ale również warunki naturalne, w których działa organizacja

cd. tabeli 1

Kategoria ryzyka	Opis ryzyka
Legislacyjne	zmiany w przepisach prawnych wynikające z konieczności wdrożenia wymogów Unii Europejskiej, zmiany legislacyjne będące konsekwencją realizowania polityki rządu, akty prawne nakładające wymagania w różnych obszarach (np. legislacja dotycząca ochrony zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, w obszarze ochrony środowiska)
Wewnętrzne	
Finansowe	związane z obszarem finansowym organizacji, dotyczą między innymi planowania finansowego, źródeł finansowania, kosztów organizacji, możliwości wystąpienia nadużyć finansowych; cechą ryzyka finansowego jest możliwość wymiernego, wartościowego wyrażenia jego skutków
Prawne	dotyczy ewentualnego naruszenia przepisów prawa – zarówno świadomego, jak i poprzez popełnienie błędów
Podatkowe	wiąże się z nieterminową realizacją zobowiązań podatkowych lub ustaleniem zobowiązań podatkowych w nieprawidłowej wysokości
Fizyczne	dotyczy konieczności zapewnienia bezpieczeństwa fizycznego zasobom organizacji, zapobiegania wypadkom, ochrony zdrowia i bezpieczeństwa osób
Kadrowe	związane z warunkami zatrudnienia i pracy, relacjami ze związkami zawodowymi oraz poszanowaniem prawa wolności do zrzeszania się, zarządzania kapitałem ludzkim, zarządzania ścieżkami kariery i rekrutacją, systemami szkoleń, zdrowiem i bezpieczeństwem pracowników w pracy
Umowne	związane z brakiem realizacji usług lub dostarczenia produktów przez organizację na uzgodnionych wcześniej warunkach
Projektowe	związane z realizowanymi w organizacji projektami, przykładowo niewykonanie projektu w terminie, w ramach przyjętego budżetu, zgodnie ze specyfikacjami
Technologiczne	dotyczące uzależnienia organizacji od technologii wykorzystywanej w jej działalności oraz związane z koniecznością zapewnienia bezpieczeństwa danych przetwarzanych za pomocą tej technologii; odporność systemów informatycznych na negatywne wpływy i kryzysy (w tym działania wojenne i ataki terrorystyczne); przywrócenie poprawnego działania organizacji po wystąpieniu zdarzenia kryzysowego
Operacyjne	ogólna zdolność i potencjał w zakresie realizowania celów przez organizację – świadczenia usług, dostarczania produktów
Wizerunkowe	dotyczące zagrożeń, które mogą spowodować utratę przez organizację dobrego wizerunku, rozpatrywane w różnych płaszczyznach – mediach tradycyjnych i internetowych, w tym specyficznym w ich zakresie mediom społecznościowym, związane z zaufaniem interesariuszy do organizacji

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Edwards i in., 2014).

Model PESTEL¹ jest narzędziem, które wykorzystuje się do porządkowania czynników środowiska oraz do określania, w jaki sposób czynniki te wpływają na organizację. Analiza każdego z sześciu segmentów pozwala na zidentyfikowanie rodzajów ryzyka, a następnie dostosowanie odpowiednich reakcji w stosunku do każdego z nich (Edwards i in., 2014).

Ryzyko polityczne jest przez wielu badaczy uważane za najważniejsze wśród kategorii ryzyk zewnętrznych. Do czynników tego ryzyka zaliczamy przykładowo zmiany polityki rządu wobec inwestycji zagranicznych, strajki pracownicze, na które wpływ mają partie polityczne, prowadzoną politykę międzynarodową, zmiany w polityce podatkowej czy zmiany w ograniczeniach handlowych. Ryzyko polityczne jest uważane za kluczowe, ponieważ wpływa na inne rodzaje ryzyka, takie jak ryzyko ekonomiczne, ryzyko prawne czy ryzyko społeczne (Charoengam i Yeh, 1999; Khattab i in., 2007; Li, 2009).

Ryzyko ekonomiczne jest związane z warunkami ekonomicznymi, w których działają organizacje. Obejmuje ono takie elementy, jak stopy procentowe, stopa inflacji, produkt krajowy brutto, stopa bezrobocia czy zmiany kursów walut. Wpływ na ryzyko społeczne mają dwa czynniki – trendy demograficzne i trendy kulturowe. Do trendów demograficznych zaliczamy między innymi wielkość populacji, wiek i skład etniczny, a do trendów kulturowych – postawy wobec otyłości czy aktywizm konsumencki. Ryzyko technologiczne jest związane z koniecznością ciągłego udoskonalania produktów i usług dostarczanych przez organizacje. Do istotnych czynników ryzyka można zaliczyć coraz szybsze tempo innowacji technologicznych, wzrost automatyzacji procesów, zmianę sposobu świadczenia usług. Ryzyko ekologiczne (środowiskowe) obejmuje warunki fizyczne, w jakich działają organizacje. Do czynników ryzyka zaliczamy przykładowo klęski żywiołowe, poziom zanieczyszczeń i wzorce pogodowe. Natomiast ryzyko legislacyjne (regulacyjne) jest związane z wymogami, jakie są stawiane organizacjom w przepisach prawnych. Przykładami ważnych czynników prawnych są przepisy dotyczące zatrudnienia, zdrowia i bezpieczeństwa, dyskryminacji czy przepisy antymonopolowe (Edwards i in., 2014; Dandage i in., 2018).

Ryzyko wewnętrzne może być różne w zależności od organizacji, której dotyczy. Najczęściej występujące kategorie ryzyka wewnętrznego wraz z przykładowym ich opisem zawiera tabela 1.

¹ PESTEL jest anagramem, który odzwierciedla nazwy sześciu segmentów środowiska: politycznego (*political*), ekonomicznego (*economic*), społecznego (*social*), technologicznego (*technological*), środowiskowego (*environmental*) i prawnego (*legal*).

3. Polski Ład jako czynnik ryzyka

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego zmian nazywanych Polskim Ładem budzi wiele kontrowersji. Ocena rozwiązań w Polskim Ładzie, nawet tych korzystnych dla podatnika, nie powinna być oderwana od tempa i trybu ich wprowadzenia.

Harmonogram uchwalania ustawy wprowadzającej zmiany określone mianem Polskiego Ładu był bardzo napięty. Pierwszy pakiet nowych rozwiązań został przyjęty przez Komisję Finansów Publicznych 23 września 2021 r., kolejny – na posiedzeniu 30 września 2021 r. Prace były prowadzone pod presją czasu, ze względu na fakt, że niekorzystne dla podatników zmiany w podatkach – a taką była likwidacja odliczenia od podatku składki zdrowotnej – musiały być ogłoszone do końca listopada 2021 r., czyli co najmniej miesiąc przed rozpoczęciem nowego roku podatkowego. Zasada ta wywodzi się z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego opartego na zasadzie ochrony zaufania do państwa i stanowienia przez nie prawa (Wyrok, 1997, 2002, 2005; Miączyński, 2021).

W pierwotnej wersji Polski Ład został ogłoszony w 23 listopada 2021 r., a wprowadzony 1 stycznia 2022 r. (Ustawa, 2021a). Z datą 17 grudnia została opublikowana pierwsza nowelizacja wprowadzająca zmiany do Polskiego Ładu (Ustawa, 2021b), a dzień później druga nowelizacja, identycznie brzmiąca i uchwalona tego samego dnia (Ustawa, 2021c). Trzecią nowelizację, która dotyczyła między innymi zmian w składce na ubezpieczenie zdrowotne, ogłoszono 30 grudnia 2021 r. Przyjęto wówczas założenie, że w związku z tym, że nie wprowadza ona zmiany w podatku, lecz w składce na ubezpieczenie zdrowotne, nie dotyczą jej przywołane wcześniej orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego. Warto jednak zaznaczyć, że nie wszyscy eksperci podzielają ten pogląd, wskazując, że składka na ubezpieczenie zdrowotne jest daniną publiczną, tak jak podatek dochodowy (Modzelewski, 2021; Wiącek, 2022b). Ponadto od 1 stycznia 2022 r. stała się ona daniną rozliczaną ostatecznie w ujęciu rocznym, tak jak podatek dochodowy.

W marcu przygotowano projekt kolejnej nowelizacji Polskiego Ładu, który został poddany konsultacjom. Zmiany mają poprawić niektóre rozwiązania wprowadzone od początku 2022 r., w ramach podatkowej części Polskiego Ładu. 13 kwietnia zaprezentowano szczegóły tych zmian, które wprowadzono do projektu nowelizacji z dnia 24 marca 2022 roku (Koślicki, 2022). Zaprezentowane zmiany w Polskim Ładzie wydają się korzystne dla większości podatników. Niemniej jednak z uwagi na liczne zmiany Polskiego Ładu w krótkich odstępach czasu rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych za 2022 r. może się okazać problematyczne (Leonik, 2022).

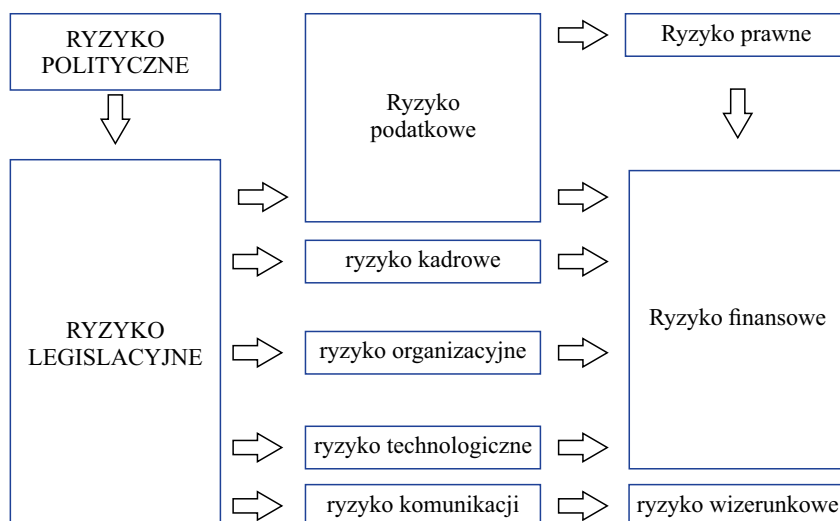
Pakiet rozwiązań prawnych nazywany Polskim Ładem był prezentowany jako flagowy program rządu, jako plan odbudowy polskiej gospodarki po pandemii COVID-19, który przyczyni się do zmniejszenia nierówności społecznych i stworzenia lepszych warunków do życia dla wszystkich obywateli (Serwis, 2022).

Bezprecedensowe wstrząsy gospodarcze i polityczne spowodowane pandemią COVID-19 oraz wojną w Ukrainie sprawiły, że otoczenie, w którym funkcjonują organizacje, charakteryzuje się wysokim poziomem niestabilności. Jednym z jej przejawów są zmieniające się przepisy prawne, wprowadzane często w szybkim tempie i w sposób chaotyczny. Program ten jest niewątpliwie przejawem realizacji polityki rządu i z punktu widzenia analizy ryzyka stanowi materializację (urzeczywistnienie) ryzyka politycznego. Ryzyko to wynika głównie ze zmian politycznych lub niestabilności politycznej w danym kraju. Dotyczy ono między innymi decyzji rządów co do uwarunkowań prawnych określających funkcjonowanie organizacji, w tym zmiany przepisów podatkowych. Przykładem takich działań jest wprowadzenie Polskiego Ładu.

W kontekście rozważań nad ryzykiem politycznym warto zwrócić uwagę na koncepcję „państwa podstawowego”, definiowanego w ekonomii klasycznej jako państwo spełniające jedynie podstawowe funkcje, takie jak: wymiar sprawiedliwości, utrzymanie porządku publicznego czy politykę zagraniczną. W świetle tego podejścia ryzyko polityczne powstaje jako działania państwa, które nie są częścią *stricte* „państwa podstawowego”, lecz wynikają z jego dodatkowej działalności (Sitek, 2011; Broniszewski, 2017). Z kolei Tarczyński i Mojsiewicz (2001) zwracają uwagę na to, że ryzyko polityczne wiąże się z nieprzewidywanymi zmianami w otoczeniu organizacji, wywołanymi aktywnością państwa. Działania te mogą przejawiać się między innymi w zmianach uregulowań prawnych. Polski Ład, będący programem, który z założenia ma wesprzeć odbudowę gospodarki po pandemii COVID-19 oraz przyczynić się do zmniejszenia nierówności społecznych, wpisuje się w tę koncepcję ryzyka politycznego.

W literaturze przedmiotu ryzyko polityczne jest uważane za najważniejsze ryzyko zewnętrzne. Uznaje się je za kluczowe, ponieważ wpływa ono na inne rodzaje ryzyka, które mogą oddziaływać na działalność organizacji (Charoennagam i Yeh, 1999; Khattab i in., 2007; Li, 2009). Schemat powiązań pomiędzy ryzykiem politycznym a pozostałymi kategoriami ryzyka związanego z wdrażaniem Polskiego Ładu przedstawiono na rysunku 2.

Polski Ład, będący przejawem realizacji polityki rządowej, wymagał wprowadzenia zmian w przepisach prawnych, co z kolei wymusiło podjęcie działań przez organizacje w celu dostosowania się do zmodyfikowanych wymogów prawnych. Ryzyko polityczne, które – jak wspomniano – się zmaterializowało, spowodowało urzeczywistnienie się ryzyka legislacyjnego poprzez przyjęcie szeregu nowelizacji ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zarówno



Rysunek 2. Kategorie ryzyka związanego z wdrażaniem przepisów Polskiego Ładu w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych

Źródło: Opracowanie własne.

ryzyko polityczne, jak i legislacyjne, bardzo często ze sobą ściśle powiązane, jest ryzykiem o charakterze zewnętrznym, na które organizacja w zasadzie nie ma wpływu. Konieczne jest jednak bieżące monitorowanie otoczenia w kontekście tego ryzyka, a w przypadku jego urzeczywistnienia zweryfikowanie, czy w konsekwencji nie pojawiło się nowe ryzyko wewnątrz organizacji. Konsekwencją ryzyka legislacyjnego związanego z Polskim Ładem jest pojawienie się ośmiu kategorii ryzyka wewnętrznego.

3.1. Ryzyko podatkowe z ryzykiem finansowym

Ryzyko podatkowe jest związane z błędną lub nieterminową realizacją zobowiązań podatkowych. Liczba oraz tempo wprowadzenia tak daleko idących zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi duże wyzwanie dla pracodawców. Warto dodać, że część z tych zmian była wprowadzana w trakcie trwania roku podatkowego, co dodatkowo utrudnia sytuację w tym zakresie. Prawdopodobieństwo popełnienia błędu oraz nieterminowego rozliczenia podatku jest więc stosunkowo wysokie, a w konsekwencji ryzyko podatkowe należy uznać również za wysokie.

Z ryzykiem podatkowym powiązane są dwie kolejne kategorie ryzyka: ryzyko prawne i ryzyko finansowe. Ryzyko prawne wiąże się z nieprzestrzeganiem przepisów prawa oraz z błędną interpretacją nowych regulacji. I ponownie

tempo wprowadzenia Polskiego Ładu i liczba zmian są niewątpliwie czynnikami ryzyka prawnego w tym przypadku. Po wprowadzeniu w życie nagłych zmian terminów poboru i przekazania przez płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Rozporządzenie, 2022) zwrócił na to uwagę rzecznik praw obywatelskich. Zgłosił on wątpliwości w tej sprawie ministrowi właściwemu do spraw finansów publicznych dotyczące tego, że w przypadku wielu płatników zastosowanie wspomnianego rozporządzenia będzie niewykonalne. Rozporządzenie weszło w życie bez jakiegokolwiek *vacatio legis* zapewniającego płatnikom możliwość przygotowania się do zmian (Wiącek, 2022a).

Skutkiem materializacji ryzyka podatkowego mogą być również konsekwencje finansowe dla płatnika, a to z kolei znajduje swoje odzwierciedlenie w identyfikacji ryzyka finansowego. Cechą charakterystyczną ryzyka finansowego jest jego mierzalność oraz możliwość wyrażenia wartościowego. W kontekście omawianych rozwiązań dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych, przewidzianych w ramach Polskiego Ładu, należy zwrócić uwagę na fakt, że pracodawca, będący płatnikiem, odpowiada za obliczenie i pobranie zaliczek na ten podatek w wartości prawidłowej. Chaos i duża niepewność związana z wprowadzeniem Polskiego Ładu powoduje, że może się zdarzyć sytuacja, w której pracodawca pobierze zbyt niskie zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych. W przypadku pobierania zaliczek z tytułu umowy o pracę płatnik jest jedynym podmiotem, do którego organ skarbowy może się zwrócić o dopłacenie kwoty zaliczki na ten podatek. W przypadku gdy płatnik pobierze za małe zaliczki, a w konsekwencji podatnik otrzyma zawyżone wynagrodzenie, płatnik będzie posiadał roszczenie w stosunku do podatnika o zwrot nienależnego świadczenia dokonanego na rzecz podatnika. Roszczenie to nie obejmuje jednak odsetek za zwłokę w przekazaniu zaliczek na rzecz organu skarbowego. Ewentualne odsetki obciążą zatem koszty płatnika-pracodawcy (Redakcja PIT.PL, 2018).

3.2. Ryzyko kadrowe z ryzykiem finansowym

Kolejnym ryzykiem będącym konsekwencją ryzyka legislacyjnego związanego z Polskim Ładem jest ryzyko kadrowe. Ryzyko to jest związane z szeroko rozumianymi zagadnieniami pracowniczymi. W kontekście Polskiego Ładu należy zwrócić uwagę na dwa aspekty – warunki pracy oraz politykę szkoleniową. Po podpisaniu ustawy wprowadzającej rozwiązania Polskiego Ładu przez prezydenta księgowi w ciągu krótkiego okresu musieli przyswoić znaczną liczbę nowych, skomplikowanych przepisów z różnych dziedzin, które dodatkowo ulegały ciągłym zmianom. Początek 2022 r. był dla księgowych bardzo trudnym, stresującym czasem. Wielu z nich spędziło go na studiowaniu zawyłych przepisów. Tryb

i czas wprowadzenia niektórych zmian powodował, że niejednokrotnie praca ta musiała być wykonywana do późnych godzin nocnych i w weekendy. Przykładowo rozporządzenie dotyczące przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Rozporządzenie, 2022) zostało wydane i ogłoszone 7 stycznia (piątek), a weszło w życie 8 stycznia (sobota). Przypomnijmy, że do 10 stycznia (poniedziałek) należało najpóźniej wypłacić wynagrodzenia za grudzień 2021 r. Dodatkowo dzień 6 stycznia jest dniem ustawowo wolnym od pracy, w związku z czym wiele organizacji przygotowało wypłaty wynagrodzeń już 5 stycznia (środa). Przykład ten dobrze obrazuje, jaką presję czasu i niepewność w pracy księgowych wywołało wprowadzenie tych rozwiązań, będących próbą skorygowania wcześniej przyjętych rozwiązań w ramach Polskiego Ładu.

W tym aspekcie skutkiem materializacji ryzyka kadrowego mogą być przykładowo skargi pracownicze, utrata motywacji do pracy, zniechęcenie. Materializacja ryzyka kadrowego może się wiązać także z utratą wyspecjalizowanej kadry i trudnościami z jej odtworzeniem, a to z kolei może wywołać przerwy lub zakłócenia w pracy operacyjnej. W tym przypadku ryzyko kadrowe może zatem wywołać pojawienie się w organizacji ryzyka o charakterze operacyjnym.

Drugim aspektem ryzyka kadrowego związanego z Polskim Ładem była potrzeba szybkiego zapoznania się z zawiłymi przepisami obejmującymi ogromną liczbę zagadnień. W ciągu krótkiego czasu księgowi musieli przyswoić znaczną liczbę nowych, skomplikowanych przepisów z różnych dziedzin. W związku z tym organizacje inwestowały w szkolenia dla służb kadrowych i płacowych, co się wiązało z dodatkowymi kosztami dla organizacji. Dodatkowo szkolenia te okazywały się niekiedy niepotrzebne ze względu na szybko zmieniające się przepisy prawne w ramach Polskiego Ładu. W tym przypadku mamy zatem do czynienia z sytuacją, w której ryzyko kadrowe wywołało pojawienie się ryzyka finansowego, którego skutkiem jest zwiększenie kosztów działania organizacji.

3.3. Ryzyko organizacyjne z ryzykiem finansowym

Kolejną kategorią ryzyka będącego konsekwencją ryzyka legislacyjnego, którego źródłem było wprowadzenie Polskiego Ładu, jest ryzyko organizacyjne. Ryzyko operacyjne jest związane z zakłóceniami, które mogą się pojawić w działalności operacyjnej organizacji i utrudnić wykonywanie bieżących zadań. Rozpatrując Polski Ład jako czynnik ryzyka organizacyjnego, trzeba poruszyć dwie kwestie. Po pierwsze, zawiłość i liczba zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz tempo ich wprowadzania spowodowały chaos i wywołały niepewność w działach odpowiedzialnych w organizacjach za kadry i płace. Warto dodać, że na początku każdego roku kalendarzowego działy te przygotowują standar-

dowo deklaracje roczne dla pracowników, więc jest to dla nich okres zintensyfikowanej pracy. Na zwiększoną liczbę obowiązków w tym okresie nałożyły się dodatkowo istotne zmiany wprowadzone przez Polski Ład do bieżących rozliczeń tego podatku. Istnieje w związku z tym istotne ryzyko organizacyjne, które może się przejawiać w niewywiązaniu się w terminie działów odpowiedzialnych za kadry i płace z obowiązków ustawowych. Ryzyko jest dodatkowo potęgowane koniecznością odbywania przez pracowników tych działów licznych szkoleń, o których była mowa wcześniej. Udział w szkoleniach jest równoznaczny z wyłączeniem tych osób z wykonywania bieżących obowiązków.

Po drugie, praca służb kadrowo-płacowych w tak dużym tempie i napięciu wywołuje również inny rodzaj ryzyka organizacyjnego – wysokie prawdopodobieństwo popełnienia błędów. Błędy w omawianym obszarze wymagają od organizacji-płatnika dokonania korekty list płac czy sporządzonych deklaracji, a także wpłacenia kwot na rzecz organu podatkowego w wartościach prawidłowych. Generuje to dodatkowe czynności, które muszą być wykonane w ramach działalności organizacyjnej.

Aby zapobiec zmaterializowaniu się tego ryzyka operacyjnego, niektóre organizacje poniosły dodatkowe koszty związane z wypłatą wynagrodzeń za godziny nadliczbowe przepracowane przez służby kadrowo-płacowe lub z koniecznością zatrudnienia nowych pracowników do zespołów zajmujących sprawami kadrowo-finansowymi. Opisany schemat jest przykładem transmisji ryzyka organizacyjnego na ryzyko finansowe organizacji.

3.4. Ryzyko technologiczne z ryzykiem finansowym

Wejście w życie przepisów Polskiego Ładu w ciągu bardzo krótkiego czasu, w szczególności przepisów rozporządzenia w ciągu jednego dnia, w znaczący sposób utrudniło dostosowanie, o ile go nie uniemożliwiło, do nowych wymogów systemów płacowo-księgowych płatników, co jest przejawem ryzyka technologicznego w organizacji. W organizacjach, w których występuje wysoki stopień zautomatyzowania procesu naliczania płac i poboru zaliczek, zastosowanie zmian wprowadzonych przez rozporządzenie było niewykonalne w ustalonym terminie. Żadna z firm informatycznych nie jest w stanie w tak krótkim czasie dostarczyć oprogramowania systemów księgowych, które będzie poprawnie naliczać wynagrodzenia wedle nowych wytycznych. Dotyczy to również korekty wypłaconego już wynagrodzenia. Są to nowe funkcjonalności systemów wymagające opracowania oraz przetestowania. Odrębną kwestią są wewnętrzne systemy kontroli, przez które przechodzą dokumenty pracownicze i przelewy, oraz autoryzowanie zmian systemowych, które również trzeba zdefiniować na nowo, zwłaszcza że obszar kadrowo-płacowy jest z punktu widzenia zarządzania

ryzykiem obszarem bardzo wrażliwym, ze względu na ściśle chronione informacje przetwarzane i przechowywane w systemach kadrowo-płacowych.

Ryzyko technologiczne jest także powiązane z wystąpieniem ryzyka finansowego w tym aspekcie. Konieczność wdrożenia nowych rozwiązań informatycznych, zdefiniowania mechanizmów kontrolnych, zakupu nowych lub zmienionych funkcjonalności systemów kadrowo-płacowych wiąże się z poniesieniem dodatkowych nakładów finansowych oraz czasowych przez organizację.

3.5. Ryzyko komunikacji z ryzykiem wizerunkowym

Ryzyko komunikacji wiąże się z przekazywaniem nierzetelnych, nieprawdziwych informacji lub brakiem ich przekazywania w określonym czasie. Zdaniem ekspertów w przypadku wprowadzania Polskiego Ładu zabrakło czasu nie tylko na dostosowanie się do zmian, ale również na odpowiednią komunikację z pracownikami. Przepisy prawne powinny wchodzić z odpowiednio długim *vacatio legis*, które umożliwi zapoznanie się z nowymi regulacjami, wdrożenie oprogramowania, które musi być przetestowane, oraz komunikację z pracownikami. W przypadku Polskiego Ładu rzetelne informowanie pracowników o zmianach, jakie wejdą w życie, nie było możliwe. W wielu organizacjach panował chaos komunikacyjny. Przekazywane informacje były często sprzeczne lub okazywały się nieaktualne w bardzo krótkim czasie.

Organizacje, nawet mimo wdrożonych określonych procedur komunikowania, nie były w stanie zagwarantować, że informacje komunikowane pracownikom są właściwe. Mimo że źródłem tego ryzyka był Polski Ład, a więc czynnik zewnętrzny, niezależny od organizacji, jednym ze skutków tego ryzyka może być uszczerbek na wizerunku organizacji powiązany ze zmniejszeniem lub utratą zaufania pracowników. Ryzyko komunikacji jest więc ściśle powiązane z ryzykiem wizerunkowym.

Wnioski

Ocena rozwiązań w ramach Polskiego Ładu dotyczących podatku dochodowego od osób fizycznych budzi kontrowersje zarówno wśród praktyków, jak i teoretyków zajmujących się podatkami. Abstrahując od oceny samych zmian prawnych, duże znaczenie w ocenie całego procesu wdrożenia Polskiego Ładu do porządku prawnego było tempo i sposób wprowadzenia tych zmian oraz stopień ich zawichości. Zdaniem autorki właśnie tutaj należy się dopatrywać głównych czynników ryzyka.

Z punktu widzenia audytora wewnętrznego konieczne wydaje się przeprowadzenie w każdej organizacji identyfikacji ryzyka związanego z Polskim Ładem, a następnie skuteczne zarządzanie nim oraz ciągle monitorowanie. Polski Ład jest elementem polityki rządu i z punktu widzenia analizy ryzyka stanowi materializację ryzyka politycznego. Jest to ryzyko zewnętrzne, na które organizacja nie ma wpływu. Co więcej, w związku z tym, że materializacja tego ryzyka wywołuje zazwyczaj pojawienie się szeregu innych rodzajów ryzyka – zarówno wewnątrz organizacji, jak i w jej otoczeniu – ryzyko polityczne jest uznawane w literaturze przedmiotu za kluczowe.

Koncepcja Polskiego Ładu wymagała wprowadzenia zmian w przepisach prawnych, które z kolei wywołały konieczność podjęcia działań przez organizacje w celu dostosowania się do zmodyfikowanych wymogów prawnych. Ryzyko polityczne spowodowało więc w pierwszej kolejności urzeczywistnienie się ryzyka legislacyjnego. Z kolei ryzyko legislacyjne związane z Polskim Ładem wiąże się z pojawieniem się ośmiu kategorii ryzyka na poziomie operacyjnym organizacji: ryzyka podatkowego, ryzyka prawnego, ryzyka kadrowego, ryzyka technologicznego, ryzyka komunikacji wraz z ryzykiem wizerunkowym oraz dwóch wielowymiarowych – ryzyka organizacyjnego i finansowego, co zostało przedstawione na rysunku 2. Te rodzaje ryzyka mają charakter wewnętrzny. Ich wczesne rozpoznanie w każdej organizacji pozwoli kadrze zarządzającej na podjęcie działań ukierunkowanych na ich zmniejszenie lub wyeliminowanie. Audyt wewnętrzny, w ramach działalności doradczej, może wspomóc kierownictwo organizacji w omawianym zakresie. Natomiast niewątpliwie ryzyko to musi być uwzględnione w analizie ryzyka poprzedzającej przygotowanie planu audytu wewnętrznego na kolejne lata.

Bibliografia

- Astley, P., Butler, D., Fedele S., Tieman, D., White, N. i Byrne, E. (2021). *Internal audit: Risks and opportunities for 2022*. <https://www2.deloitte.com/global/en/pages/risk/articles/internal-audit-risk-and-opportunities.html>
- Broniszewski, M. (2017). Aktywne zarządzanie ryzykiem politycznym na rynku kapitałowym – istota i sposoby zarządzania w organizacji. *Kwartalnik Naukowy Uczelni Vistula*, 3(53), 7–18.
- Charoengnam, C. i Yeh, C. Y. (1999). Contractual risk and liability sharing in hydro-power construction. *International Journal of Project Management*, 17(1), 29–37.
- Claypole, A. (2022). *6 compelling reasons to take a risk-based audit approach*. <https://www.ideagen.com/thought-leadership/blog/6-compelling-reasons-to-take-a-risk-based-audit-approach>

- Dandage, R., Mantha, S. S. i Rane, S. B. (2018). Ranking the risk categories in international projects using the TOPSIS method. *International Journal of Managing Projects in Business*, 11(2), 317–331. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-06-2017-0070>
- Edwards, J., Ketchen, D., Short, J. i Try, D. (2014). *Mastering strategic management – 1st Canadian edition. Evaluation and execution*. <https://opentextbc.ca/strategicmanagement/>
- Hatherell, T., Pundmann, S., Wentzel, K., Adams, S., Astely, P., White, N., Doctor, P. i Tiernan, D. (2018). *Internal audit 3.0. The future of internal audit is now*. <https://www2.deloitte.com/uk/en/pages/risk/articles/the-future-of-internal-audit-is-now.html>
- Jędrzejewska, K. i Pokojska, A. (2021). *Polski Ład naprawiany tuż przed sylwestrem*. Pobrane z <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8323143,poprawki-w-polskim-ladzie-ulga-dla-klasy-sredniej.html>
- Khattab, A., Anchor, J. i Davies, E. (2007). Managerial perceptions of political risk in international projects. *International Journal of Project Management*, 25(7), 734–743. <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2007.03.006>
- Korzeniowski, L. (2004). *Obiektywne i subiektywne kategorie ryzyka i bezpieczeństwa gospodarczego*. Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu, 5, 13–29.
- Koślicki, K. (2022). *Polski Ład do naprawy – 2 kwietnia koniec konsultacji*. <https://www.prawo.pl/podatki/zmiany-w-polskim-ladzie-2022,514219.html>
- Leonik, D. (2022). *Trzecia tura zmian w Polskim Ładzie*. https://www.ey.com/pl_pl/tax/trzecia-tura-zmian-w-polskim-ladzie
- Li, S. (2009). Risk management for overseas development projects. *International Business Research*, 2(3), 193–196.
- Lindow, P. E. i Race, J. D. (2002). Beyond traditional audit techniques. *Journal of accountancy*, 194(1), 28–33.
- Liu, J., Meng, F. i Fellows, R. (2015). An exploratory study of understanding project risk management from the perspective of national culture. *International Journal of Project Management*, 33(3), 564–55. <https://doi.org/10.1108/IJMPB-06-2017-0070>
- Marks, N. (2001, grudzień). The new age of internal auditing. *The Internal Auditor*, 44–49.
- Matyjewicz, G. i D’Arcangelo, J. R. (2004, listopad/grudzień). ERM-based auditing. *Internal Auditing*, 4–18.
- Miączyński, P. (2021). *Rząd ściga się z czasem. Czy zdąży uchwalić „Polski ład?” A może będzie „taka, piękna katastrofa”?*. <https://wyborcza.biz/biznes/7,147584,27568898,rzad-mateusza-morawieckiego-sciga-sie-z-czasem-czy-zdazy-uchwalic.html?disableRedirects=true>
- Ministerstwo Skarbu Jej Królewskiej Mości. (2004). *Pomarańczowa księga. Zarządzanie ryzykiem – zasady i koncepcje*. https://www.ca.pw.edu.pl/content/download/3103/35463/file/1_Pomaraneczowa%20ksiega%20_MF_2004.pdf
- Modzelewski, W. (2021). *Składka zdrowotna 2022 – dwa grzechy główne podatkowego Polskiego Ładu*. Instytut Studiów Podatkowych. <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5318897,Składka-zdrowotna-2022-dwa-grzechy-glowne-podatkowego-Polskiego-Ladu.html>

- Redakcja PIT.PL. (2018). *PIT-11 z błędami*. <https://www.pit.pl/pit-11-z-bledem/>
- Rivenbark, W. C. (2000, czerwiec). Embracing risk-based auditing in local government. *Government Finance Review*, 17–20.
- Rodríguez, A., Ortega, F. i Concepcion, R. (2017). An intuitionistic method for the selection of a risk management approach to information technology projects. *Information Sciences*, 375(1), 202–218. <https://doi.org/10.1016/j.ins.2016.09.053>
- Roth, J. i Espersen, D. (2002). Categorizing risk: Risk categories help users identify, understand, and monitor their organizations' potential risks. (Risk Watch). *Internal Auditor*, 59(2), 57–62.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 28).
- Selim, G. i McNamee, D. (2003). Risk management and internal auditing: What are the essential building blocks for a successful paradigm change?. *International Journal of Auditing*, 3(2), 147–155. <https://doi.org/10.1111/1099-1123.00055>
- Serwis Rzeczypospolitej Polskiej. (2022). *Polski Ład. O programie*. <https://www.gov.pl/web/polski-lad/o-programie>
- Sitek, E. (2011). Ryzyko polityczne i jego wpływ na podejmowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. *Biblioteka Regionalisty*, 11, 283–291.
- Tarczyński, W. i Mojsiewicz M. (2001). *Zarządzanie ryzykiem: podstawowe zagadnienia*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Ustawa. (2021a). Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 105).
- Ustawa. (2021b). Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2349).
- Ustawa. (2021c). Ustawa z dnia 9 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2427).
- Ustawa (2021d). Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2469).
- Wanner, R. (2019). *The differences between internal and external risks in projects*. <https://rolandwanner.com/the-differences-between-internal-and-external-risks-in-projects/>
- Wiącek, M. (2022a). *Nagła zmiana terminów poboru i przekazania przez płatników zaliczek na podatek od osób fizycznych. Wątpliwości RPO*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-mf-podatki-zaliczki-zmiana-terminow>
- Wiącek, M. (2022b). *Polski Ład 2.0. RPO ma wątpliwości ws. negatywnych konsekwencji podatkowych dla obywateli. Odpowiedź min. Sobonia*. <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-nowy-polski-lad-2.0-watpliwosci-mf-odpowiedz>
- Wyrok. (1997). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25 listopada 1997 r., sygn. K 26/97.
- Wyrok. (2002). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01.
- Wyrok. (2005). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 2005 r., sygn. K 48/04.

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY USŁUG / ZAWODU DORADCY PODATKOWEGO

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/3>

Małgorzata Samborska

doradca podatkowy

malgorzata.samborska@pl.gt.com

Polish Deal from the perspective of the tax advisory services / profession

Abstract

Purpose: The aim of the chapter is to show the impact of the tax changes called Polish Deal, on the development of new tax services and how they have changed the tax advisory profession. Were these changes significant enough to give rise to new services and change the tax advice profession?

Design/methodology/approach: The impact of tax changes on the activities of tax advisory services was analysed and discussed.

Findings: Due to the fact that the changes were very significant and affected basically all taxpayers, it caused a huge interest in tax issues in the media and public space. And consequently, this has resulted in an increased demand for tax advisory services. New services were created, the support of advisors was sought primarily by employers trying to understand the impact of the changes on the net salaries of their employees, and thus the costs in companies.

Keywords: Polish Deal, tax changes, tax advisory services, salary simulations, change of business taxation form.

Wstęp

Zmiany przepisów są od lat nieodłączną częścią polskiego systemu podatkowego. Od czasu uregulowania zawodu doradcy podatkowego, czyli od 1997 r. (Ustawa, 1996), nie było roku, w którym nie byłyby wdrażane nowe przepisy podatkowe. Zmiana prawa podatkowego jest zatem stałym elementem zawodu doradcy, wymuszającym aktywne działania, ciągłą naukę i konieczność podwyższania kwalifikacji. Jest to więc zawód wykonywany w warunkach zmieniającego się otoczenia, z potrzebą nieustannego reagowania na zmiany.

Sugerowane cytowanie:

Samborska, M. (2023). Polski Ład z perspektywy usług / zawodu doradcy podatkowego. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 49–62). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/3>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wymienione elementy z jednej strony czynią zawód doradcy trudnym i wymagającym, ale jednocześnie ciągłe zmiany przepisów są szansą na rozwój zawodu – kreują dla doradców podatkowych nowe możliwości realizowania i rozwoju usług podatkowych, powodują nieustające, a nawet rosnące zapotrzebowanie na usługi doradcze, a więc są elementem sprzyjającym rozwojowi branży.

Z tej perspektywy można również spojrzeć na zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu. Niespotykane od lat zainteresowanie kwestiami podatkowymi spowodowało ogromną potrzebę wsparcia ze strony doradców podatkowych. Polski Ład stał się powodem wzmożonego wysiłku, wymusił zwiększenie nakładu pracy, ale również przyczynił się do zrealizowania przez branżę usług doradztwa podatkowego większych obrotów i dał początek wielu nowym usługom.

Z punktu widzenia zawodu doradcy podatkowego ważnym czynnikiem jest fakt, że w ostatnich latach legislacja podatkowa istotnie przyspieszyła oraz, co nawet istotniejsze, obniżyła się jakość stanowionego prawa podatkowego. W takich warunkach trudniej jest działać doradcom, ale jeszcze trudniej jest działać przedsiębiorcom, których podstawowym zadaniem jest koncentrowanie się na prowadzonym biznesie, a zatem wzrosła liczba przedsiębiorców, którzy z tak znacznymi zmianami w obszarze podatkowym nie są w stanie sobie poradzić w ramach służb wewnętrznych, a więc poszukują tego wsparcia na zewnątrz, u doradców podatkowych.

Na przełomie lat 2021 i 2022 w wielu firmach, zwłaszcza dużych, można było zaobserwować zwiększone zapotrzebowanie na usługi doradztwa podatkowego oraz korzystanie jednocześnie z usług kilku, niezależnych od siebie doradców lub firm doradczych.

Celem rozdziału jest pokazanie, jaki wpływ miały zmiany podatkowe, implementowane w ramach Polskiego Ładu, na rozwój usług i zawodu doradcy podatkowego i czy zmiany te były na tyle istotne, że spowodowały pojawienie się nowych usług, niespotykanych dotychczas rozwiązań i problemów.

1. Istota zawodu doradcy podatkowego

Istotą zawodu doradcy podatkowego jest dbanie o to, aby podatnik zapłacił prawidłową, rozumianą jako niezawyżoną ani niezaniżoną, kwotę podatku wynikającą z obowiązujących przepisów podatkowych, wykorzystując rozwiązania podatkowe, w tym ulgi i zwolnienia, które przewidział ustawodawca.

Czynności doradztwa podatkowego obejmują więc, z jednej strony, pomoc w wyjaśnieniu przepisów prawa podatkowego, dokonywanie wykładni regulacji prawnych, ale z drugiej strony również wskazywanie podatnikom najkorzystniej-

szych dla nich, zgodnych z prawem, niestanowiących schematów podatkowych możliwości, o ile nie pomagają one w uchylaniu się od podatków i unikaniu ich.

Doradca podatkowy powinien także wskazywać na ryzyko związane z określonym rodzajem działalności podatnika, jak należy prawidłowo postępować, jak minimalizować to ryzyko, jak dochowywać należytej podatkowej staranności, jakie jest stanowisko organów podatkowych oraz sądów administracyjnych w obszarach działania podatnika.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że z roty ślubowania doradców podatkowych (Ustawa, 1996, art. 8) wynika, że doradca jest zobowiązany „kierować się dobrem swoich klientów, z całą sumiennością i rzetelnością, zgodnie z prawem, wiedzą i zasadami etyki zawodowej”. Kluczowym elementem jest zatem dobro klienta, a więc wykorzystywanie prawnie dostępnych form i środków w celu zapewnienia z jednej strony podatkowej efektywności, lecz z drugiej – bezpieczeństwa podatkowego i optymalizacji kosztów i nakładów ponoszonych w związku z zapewnieniem tego bezpieczeństwa.

W zderzeniu ze ślubowaniem np. biegłych rewidentów (Ustawa, 2017, art. 7), którzy przede wszystkim powinni wykonywać zawód „z całą rzetelnością i bezstronnością, zgodnie z przepisami prawa i obowiązującymi standardami wykonywania zawodu”, widać istotną różnicę, gdyż biegli rewidenci są zobowiązani do działania niezależnie, bezstronnie i rzetelnie. W ich przypadku dobro klienta nie jest celem wykonywanego zawodu.

2. Wpływ implementacji Polskiego Ładu na zakres czynności doradztwa podatkowego

Wśród podstawowych czynności doradztwa podatkowego (Ustawa, 1996, art. 2) znajduje się:

- udzielanie podatnikom, płatnikom i inkasentom, na ich zlecenie lub na ich rzecz, porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych i celnych oraz w sprawach egzekucji administracyjnej związanej z tymi obowiązkami;
- prowadzenie, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, ksiąg rachunkowych, ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych oraz udzielanie im pomocy w tym zakresie;
- sporządzanie, w imieniu i na rzecz podatników, płatników i inkasentów, zeznań i deklaracji podatkowych lub udzielanie im pomocy w tym zakresie;
- reprezentowanie podatników, płatników i inkasentów w postępowaniu przed organami administracji publicznej i w zakresie sądowej kontroli decyzji, postanowień i innych aktów administracyjnych (...);

- wykonywanie niezależnego audytu funkcji podatkowej, o którym mowa w art. 20zo § 1 ustawy Ordynacja podatkowa (Ustawa, 1997).

Zakres zmian wdrożonych w ramach Polskiego Ładu był tak obszerny, że miał wpływ na wszystkie wymienione czynności. Zostaną one przedstawione w dalszej części rozdziału.

2.1. Udzielanie podatnikom porad, opinii i wyjaśnień z zakresu ich obowiązków podatkowych

Kompleksowe zmiany w ramach Polskiego Ładu skutkowały zapotrzebowaniem na usługi doradztwa podatkowego przede wszystkim w zakresie przygotowywania opinii i wyjaśnień we wszystkich obszarach dotkniętych zmianą w celu interpretacji tych nowych przepisów i ich wpływu na biznes i podatników oraz w zakresie nowych obowiązków podatkowych. Do obszarów budzących największą wątpliwość należały kwestie związane z tzw. ukrytą dywidendą (likwidacja art. 15e ustawy 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych), a więc zmiany w limitowaniu usług niematerialnych na rzecz podmiotów powiązanych, zmiany w zakresie kosztów finansowania dłużnego, ograniczenia w możliwości amortyzacji budynków i lokali mieszkań, zmiany w opodatkowaniu spółek, rozszerzenie katalogu CFC.

Z praktycznego punktu widzenia duże znaczenie dla podatników miały wprowadzane z udziałem doradców zmiany procedur w zakresie należytej staranności w tych obszarach, które zostały zmodyfikowane w Polskim Ładzie. W sposób szczególnie dotyczyło to zmian w obszarze kwestii związanych z podatkiem u źródła.

Doradcy byli też angażowani w bieżące doradztwo rozumiane jako udzielanie podatnikom porad w obszarach wymagających podjęcia decyzji w obliczu zmienionych przepisów. Tu jako przykład można wymienić analizę opłacalności rezygnacji ze zwolnienia w VAT dla usług finansowych; analizę możliwości skorzystania z nowych rozwiązań i opłacalność takich rozwiązań, np. utworzenia grupy VAT; analizę możliwości skorzystania z nowych ulg podatkowych wprowadzanych przez Polski Ład.

Kolejnym istotnym zakresem prac doradców było doradztwo w zakresie form prowadzonej działalności. W tym obszarze klientami doradców podatkowych byli zarówno przedsiębiorcy będący osobami fizycznymi, postawieni przed wyborem formy opodatkowania lub zastanawiający się nad korzyściami płynącymi z „przeniesienia” biznesu do spółek będących podatnikami CIT, jak i przedsiębiorcy, podatnicy CIT analizujący możliwości przejścia na estoński CIT, czyli ryczałt od dochodów spółek.

Dodatkowo doradcy podatkowi byli zaangażowani w szkolenia podatkowe, przy czym warto podkreślić, że Polski Ład wywołał potrzebę tzw. klasycznych szkoleń dla podatników w skali zbliżonej do innych lat, kiedy wchodziły w życie istotne zmiany podatkowe. W tym obszarze pojawił się jednak dodatkowo skokowy wzrost zapotrzebowania na szkolenia dla działów płacowo-kadrowych w firmach, aby wyposażać je, jako płatników podatku dochodowego od wynagrodzeń pracowników i zleceniobiorców, w wiedzę dotyczącą wpływu zmian na wynagrodzenia netto tych osób oraz zapoznać z zakresem nowych obowiązków z tym związanych.

Nowością były prowadzone spotkania informacyjne z pracownikami na zlecenie pracodawców. Taka forma usługi, na skalę, jaka wystąpiła na przełomie roku w związku z wprowadzeniem Polskiego Ładu, była zjawiskiem absolutnie wyjątkowym.

Z punktu widzenia usług, na które Polski Ład miał największy wpływ, na szczególną uwagę zasługują:

1. Pomoc doradcy przy wyborze formy opodatkowania lub zmianie formy prawnej w celu wyboru optymalnej formy opodatkowania.

Z uwagi na charakter zmian wprowadzonych w ramach Polskiego Ładu nad wyborem najlepszej formy opodatkowania zastanawiali się chyba wszyscy przedsiębiorcy. Warto wskazać, że ryczałt od przychodów ewidencjonowanych został wybrany na początku 2022 r., zgodnie z informacjami przekazanymi przez przedstawicieli Ministerstwa Finansów, przez 130 tysięcy podatników więcej niż w latach poprzednich. Od lat widać wzrost zainteresowania podatników tą formą opodatkowania, zwłaszcza w latach 2019 i 2020, po rozszerzeniu przez ustawodawcę grona podatników, którzy mogą z tej formy skorzystać (tabela 1).

Z powodu możliwości zmiany formy opodatkowania wynikającej z ustawy z 9 czerwca 2022 r. trudno przewidzieć, na jakim poziomie ostatecznie ukształ-

Tabela 1. Liczba podatników opłacających ryczałt od przychodów ewidencjonowanych w latach 2014–2020

Rok podatkowy	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba podatników składających zeznanie	960 847	1 003 987	1 062 931	1 128 246	1 213 136	1 347 280	1 387 544
W tym wykazujących przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej	544 784	545 572	553 828	565 259	589 054	635 242	646 263

Źródło: (Rządowy Portal Danych, b.d.).

tuje się ta liczba podatników, lecz niewątpliwie będzie to wzrost skokowy w porównaniu z latami poprzednimi.

W związku z przywołaną ustawą z 9 czerwca 2022 r. pojawiło się również zapotrzebowanie na wsparcie doradców przy wyborze formy opodatkowania. W tym zakresie podatnicy będą szukać pomocy doradców podatkowych również po zakończeniu roku podatkowego, gdyż zmiany wynikające z tej ustawy umożliwią „ryczałtowcom” ponowny wybór formy opodatkowania, poprzez przejście na skalę podatkową od 1 lipca 2022 r. lub z mocą wstecz od 1 stycznia 2022 r., a podatnikom, którzy wybrali podatek „liniowy”, przejście na skalę podatkową.

Wielu podatników zdecydowało się na zmianę formy prawnej, dokonując przeniesienia prowadzonej działalności do spółki będącej podatnikiem CIT, założenia spółki lub spółek w celu zmiany źródła dochodów, np. z działalności gospodarczej prowadzonej osobiście na dochody uzyskiwane jako wspólnik w spółce komandytowo-akcyjnej lub komandytowej albo udziałowiec czy akcjonariusz spółki kapitałowej w celu zapewnienia sobie możliwości, np. wyboru estońskiego CIT.

Wreszcie, w obszarze samego estońskiego CIT doradcy podatkowi również mieli istotny udział we wspieraniu przedsiębiorców, którzy wybrali taką formę opodatkowania. O skali zainteresowania tym rozwiązaniem świadczy fakt, że taką formę wybrało ponad 5000 podatników wobec 337, którzy zdecydowali się na taką zmianę w 2021 r.

2. Szkolenia, w szczególności szkolenia na rzecz działów HR i zespołów kadrowo-płacowych, były usługą, z jaką doradcy podatkowi nie spotykali się na taką skalę wcześniej. Zmiany przepisów oznaczały obowiązek implementacji nowych zasad rozliczeń do systemów, ale także potrzebę zaopatrzenia członków działów płacowo-kadrowych w wiedzę, aby były w stanie odpowiadać na liczne pytania pracowników, które pojawiły się jako konsekwencja niepewności towarzyszącej pracownikom i dodatkowo przez wiele tygodni rozbudzonej poprzez ogromne zainteresowanie tematem w mediach.

Najwięcej pytań i niepewności wywoływała ulga dla klasy średniej. Niefinitywny charakter ulgi powodował ryzyko dopłaty podatku w zeznaniu rocznym, to z kolei rodziło obawy, że niezadowoleni pracownicy będą obwiniać pracodawcę o błędne wyliczenia. Stąd też w wielu przedsiębiorstwach pracownicy działów kadrowo-płacowych, jako płatnicy PIT od wynagrodzeń, świadomi ryzyka związanego z ulgą dla klasy średniej, we współpracy z doradcami podatkowymi rozpowszechniali wśród pracowników wiedzę na temat możliwości złożenia wniosku o rezygnację z ulgi dla klasy średniej w zaliczkach, ale też przypominali o konieczności złożenia PIT-2 i innych oświadczeń w celu minimalizacji wysokości zaliczek na podatek. Działy HR / Kadrowo-płacowe, przy wsparciu doradców, aktywnie uczestniczyły również w procesie informowania pracowników o zmianach w zakresie wniosków (nowe ulgi, utrata prawa do

rozliczenia z dzieckiem, możliwość złożenia wniosku o rozliczenia kwoty wolnej w podwójnej wysokości).

Szkolenia dla pracowników działów płacowo-kadrowych odbywały się nie tylko na przełomie roku, lecz także już w 2022 r. po kolejno wprowadzanych zmianach dotyczących sposobu poboru zaliczek na podatek przez zakłady pracy jako płatników. W szczególności chodzi tu o zmiany wynikające z Rozporządzenia z 7 stycznia (Rozporządzenie, 2022) oraz ustawy z 24 lutego 2022 r. (Ustawa, 2022a), na podstawie których zakłady pracy jako płatnicy zostali zobowiązani do tzw. rolowania zaliczek, a więc w praktyce do liczenia zaliczek według zasad z 2021 i 2022 r. i porównywania, która z metod jest korzystniejsza dla pracownika czy zleceniobiorcy osiągającego miesięczne przychody nie wyższe niż 12 800 zł.

Ponowny wzrost zapotrzebowania na tego typu szkolenia pojawił się w związku ze zmianą zasad liczenia zaliczek pracowniczych od lipca 2022 r. w wyniku uchwalenia ustawy z 9 czerwca 2022 r.

2.2. Prowadzenie, w imieniu i na rzecz podatników, ksiąg rachunkowych, ksiąg podatkowych i innych ewidencji do celów podatkowych

Udział doradców podatkowych w implementacji rozwiązań w księgach rachunkowych i innych ewidencjach powadzonych przez podatników również był widoczny. Polski Ład wymusił następujące zmiany:

- systemów księgowo-płacowych z uwagi na zmiany zasad wyliczania zaliczek na podatek dla pracowników, zleceniobiorców wynikające z pierwotnej ustawy Polskiego Ładu, a następnie zmian do tych regulacji, w szczególności Rozporządzenia z 7 stycznia 2022 r., ustawy z 24 lutego 2022 r. oraz ustawy z 9 czerwca 2022 r., która zmieniła zasady poboru zaliczek przez płatników od lipca 2022 r.;
- systemów finansowo-księgowych z uwagi na inne zmiany w podatkach dochodowych, chociażby w obszarze limitów finansowania dłużnego, podatku minimalnego czy też implementacji nowych ulg podatkowych bądź modyfikacji istniejących ulg;
- w zakresie prowadzenia ksiąg rachunkowych związane z koniecznością zaimplementowania rozwiązań umożliwiających liczenie składki zdrowotnej na rzecz przedsiębiorców.

Warto odnotować, że część przedsiębiorców zrezygnowała jednak z doradztwa w zakresie prowadzenia ksiąg z uwagi na wybór jako formy opodatkowania ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, który wymaga jedynie ewidencji

przychodów, ponieważ podstawą opodatkowania jest w tym przypadku przychód, a nie dochód podatnika.

Dużym wyzwaniem dla doradców stała się jednak przewidziana w ustawie z 12 maja 2022 r. możliwość ponownego wyboru formy opodatkowania dla przedsiębiorców, którzy wybrali ryczałt od przychodów ewidencjonowanych lub podatek liniowy, a po zmianach wynikających z przywołanej ustawy mniejsze obciążenia podatkowe wiązałyby się z wyborem skali podatkowej. W związku z tym podatnicy ci mogli dokonać wyboru tej podstawowej formy opodatkowania.

Niespotykanym dotychczas rozwiązaniem stała się możliwość wyboru skali podatkowej przez podatników rozliczających się na podstawie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych od początku roku. Taki wybór skutkował bowiem koniecznością zaprowadzenia ksiąg podatkowych od początku roku podatkowego, a więc wstecz. To rozwiązanie, dotychczas niespotykane, niewątpliwie było wyzwaniem dla doradców podatkowych.

W ramach czynności doradztwa podatkowego związanych z prowadzeniem ksiąg rachunkowych warto odnotować jeszcze jedną zmianę Polskiego Ładu, polegającą na wprowadzeniu obowiązku comiesięcznego przesyłania do organów podatkowych plików JPK_PIT oraz JPK_CIT.

Szczęśliwie, ustawą z 9 czerwca 2022 r., zmiany te zostały odroczone najwcześniej do 2024 r. w zależności od wielkości przedsiębiorstwa. Odroczenie to nastąpiło w wyniku uwzględnienia postulatów środowiska doradców podatkowych, przedsiębiorców oraz Krajowej Izby Biur Rachunkowych.

Mimo że wykonywanie czynności z zakresu prowadzenia ksiąg rachunkowych i ksiąg podatkowych nie jest zastrzeżone dla doradców podatkowych, to jednak w obliczu skomplikowanych przepisów podatkowych udział doradcy, chociażby na etapie projektowania zmian w systemach i implantacji tych rozwiązań, stał się nieodzowny.

Z punktu widzenia doradców podatkowych automatyzacja prowadzonych ksiąg rachunkowych, podatkowych i innych ewidencji, automatyzacja procesów przetwarzania danych, automatyzacja obiegu dokumentów, automatyzacja tworzenia i archiwizacji dokumentów, cyfrowa analiza dokumentów (roboty) – to wszystko obszary, które będą powodowały ograniczenie roli doradcy podatkowego na etapie ręcznej weryfikacji poprawności rozliczeń podatkowych, ale jednocześnie będą powodowały ewolucję zawodu doradcy podatkowego, stając się narzędziem systemowym do eliminacji ryzyka i zapewnienia bezpieczeństwa podatnikom. Przyszłość doradztwa prawnego leży bowiem w sprawnym zarządzaniu ryzykiem podatkowym.

2.3. Sporządzanie, w imieniu i na rzecz podatników, zeznań i deklaracji podatkowych

Polski ładu wprowadził nowe formularze podatkowe, nowe obowiązki, nowe rodzaje oświadczeń, ale pomoc doradców w tym obszarze będzie konieczna przede wszystkim po zakończeniu roku podatkowego, na etapie składania zeznań rocznych.

Ze zmianami podatkowymi w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzanymi w ciągu roku podatkowego na taką skalę mamy do czynienia po raz pierwszy, a zmiany są doniosłe i na tyle skomplikowane, że niektórzy podatnicy nie poradzą sobie samodzielnie z prawidłowym wypełnieniem zeznań podatkowych.

Największe zapotrzebowanie na usługi doradcze jest przewidywane na rzecz przedsiębiorców, którzy w ramach zmian wynikających z ustawy z 12 maja 2022 r. zostali uprawnieni do zmiany formy opodatkowania.

Na rynku doradztwa podatkowego oczekuje się też zwiększonego zainteresowania usługami doradztwa podatkowego przez osoby fizyczne nieprowadzące działalności gospodarczej. Ma to związek z wprowadzeniem w Polskim Ładzie szeregu ulg podatkowych, w tym również dla osób nieprowadzących działalności gospodarczej, które mogą budzić wątpliwości co do spełnienia często nieostrych warunków. Warto tu wymienić chociażby:

- ulgę dla rodzin wychowujących co najmniej czworo dzieci;
- ulgę dla pracujących seniorów;
- ulgę dla powracających z zagranicy;
- rezygnację w ciągu roku z ulgi dla osób samotnie wychowujących dzieci, wskutek przywrócenia prawa do preferencyjnego rozliczenia osoby samotnie wychowującej dziecko, ale w zmienionej formule;
- ulgę na zabytki.

Także inne osoby, nieuprawnione do wymienionych ulg, mogą potrzebować pomocy doradcy podatkowego przy składaniu zeznania rocznego. Ustawa z 12 maja 2022 r. wprowadziła bowiem nieznanne dotychczas rozwiązanie dające możliwość skorzystania z ulgi dla klasy średniej, mimo że ulga ta została oficjalnie zlikwidowana.

2.4. Reprezentowanie podatników przed organami administracji publicznej

Reprezentowanie podatników przed organami administracji publicznej ma największe znaczenie w przypadku sporu z organem podatkowym, a z uwagi na

krótki upływ czasu od momentu wdrożenia przepisów Polskiego Ładu takie sprawy co do zasady jeszcze się nie toczą. Będzie ich zapewne przyrastać z biegiem czasu.

Wzrost zapotrzebowania na usługi doradztwa podatkowego w obszarze reprezentowania podatników przed organami administracji publicznej jest natomiast widoczny w sferze bieżących kontaktów z organami. Wielu przedsiębiorców po prostu zleciło określone zadania profesjonalnemu doradcy z uwagi na ogrom zmian i ich skomplikowany charakter. Doradcy prowadzą więc sprawy podatników, którzy zmieniają formę opodatkowania lub formę prowadzonej działalności, występują z wnioskami o interpretację indywidualną w zakresie zmienionych Polskim Ładem przepisów czy też z wnioskami do GUS-u o klasyfikację PKWiU świadczonych usług dla podatników, którzy wybrali ryczałt od przychodów ewidencjonowanych i chcą zabezpieczyć prawidłowość wybranej stawki podatku.

2.5. Wykonywanie niezależnego audytu funkcji podatkowej

Ostatnia wymieniona w ustawie czynność doradztwa podatkowego obejmuje wykonywanie niezależnego audytu funkcji podatkowej. Jak każda zmiana przepisów, również przepisy implementowane w ramach Polskiego Ładu zmieniają zakres wykonywanego przez doradców podatkowych niezależnego audytu funkcji podatkowej, ale biorąc pod uwagę fakt, że audyt taki jest elementem procesu przygotowawczego przed podpisaniem umowy o współdziałanie z szefem KAS, a na koniec sierpnia 2022 r. tylko dwóch podatników w skali kraju jest stroną takiej umowy, wydaje się, że zmiana ta z punktu widzenia branży ma znaczenie marginalne.

3. Rozwój nowych usług doradztwa podatkowego będących konsekwencją Polskiego Ładu

Każda zmiana przepisów wyzwała zapotrzebowanie na usługi doradztwa podatkowego. Obniżenie stawek, wprowadzenie nowych limitów czy likwidacja odliczeń (jak w przypadku Polskiego Ładu likwidacja odliczania od podatku składki zdrowotnej) powodują, że przedsiębiorcy przy wsparciu doradców szukają dla siebie najkorzystniejszych rozwiązań. Nowe przepisy często są szansą na nowe ulgi i odliczenia. Dotyczy to zarówno podatników PIT, jak i podatników CIT. Tak było również w przypadku Polskiego Ładu.

Takie usługi jak usługi szkoleniowe czy udzielanie wyjaśnień z zakresu nowych przepisów to usługi występujące standardowo wraz ze zmianami podatkowymi. Nie są więc niczym nowym. W przypadku Polskiego Ładu doradcy podatkowi mieli jednak do czynienia z usługami, które miały charakter wyjątkowy, związany z szerokim spektrum reformy podatkowej.

3.1. Spotkania z pracownikami

Zakłady pracy organizowały dla pracowników spotkania z doradcą podatkowym. Takie spotkania, mające postać szkoleń, webinarów, warsztatów prowadzonych przez doradców podatkowych, miały szczególny charakter:

- były prowadzone przez osobę zewnętrzną, której łatwiej było zachować obiektywizm w przekazywaniu oceny przepisów podatkowych;
- doradcy podatkowi, w przeciwieństwie do pracodawców, są uprawnieni do udzielania porad i wyjaśnień z zakresu prawa podatkowego;
- szkolenia były prowadzone przez osoby profesjonalnie zajmujące się podatkami, co dawało gwarancję jakości takich spotkań.

Pracownicy mieli ogromną potrzebę, niespotykaną wcześniej, poszerzenia wiedzy podatkowej w celu zrozumienia trudnych mechanizmów, takich jak ulga dla klasy średniej czy inne nowe ulgi podatkowe. Chcieli wiedzieć, jak zmieni się kwota netto z uwagi na reformę, jakie wnioski czy oświadczenia należy złożyć, aby zoptymalizować wysokość obciążeń podatkowych czy zminimalizować obszar „strat”, które przyniesie Polski Ład. Potrzeba ta była dodatkowo wzmacniana poprzez przekaz w mediach, powszechne niezadowolenie ze zmian Polskiego Ładu, ogromną skalę podmiotów zgłaszających, że cele ustawodawcy nie wytrzymują konfrontacji z rzeczywistością.

3.2. Symulacje obciążeń podatkowych

Drugi obszar wart odnotowania to sfera wszelkiego rodzaju symulacji obciążeń podatkowych, albo szerzej publicznoprawnych, a więc uwzględniających również składkę zdrowotną. Z usług w tym obszarze korzystali przede wszystkim przedsiębiorcy przed podjęciem decyzji o wyborze formy opodatkowania oraz pracodawcy poddani presji płacowej w zakładach pracy.

W wielu przedsiębiorstwach (choć zjawisko to nie miało charakteru powszechnego) powodem zlecenia wykonania symulacji wynagrodzeń była chęć pozyskania przede wszystkim wiedzy na temat wpływu reformy na wynagrodzenia pracowników, ale też w celu ogólnego przygotowania się do ewentualnych

rozmów z pracownikami w sprawie wynagrodzeń, a także konieczność zrekomensowania pracownikom „strat” poniesionych w związku ze wzrostem obciążeń publiczno-prawnych spowodowanych zmianami w ramach reformy Polski Ład. Dotyczyło to zwłaszcza tych sektorów, w których kluczowe role odgrywają wysoko wykwalifikowani specjaliści z wynagrodzeniem brutto w przedziałach, w których zgodnie z reformą podatkową miały obowiązywać zwiększone obciążenia publicznoprawne.

Byli i tacy pracodawcy, którzy nie tylko podnosili wynagrodzenie, tak aby w 100% zrekomensować straty z Polskiego Ładu, lecz również umieszczali takie informacje w przestrzeni medialnej, żeby pokazać, jak istotną rolę w ich firmie odgrywa pracownik. Były to jednak działania jednostkowe. Na poziomie badań rynkowych w skali kraju zasadniczym czynnikiem determinującym wzrost wynagrodzeń pracowniczych pozostała jednak presja inflacyjna.

3.3. Pozostałe nowe usługi

Wśród pozostałych usług świadczonych na rzecz przedsiębiorców warto odnotować:

- wdrożenie nowych ulg podatkowych (ulga na robotyzację, ulga na prototyp, ulga na ekspansję, porozumienie inwestycyjne – interpretacja 590, ulga holdingowa);
- występowanie do GUS z wnioskiem o klasyfikację PKWiU świadczonych usług przez przedsiębiorców, którzy wybierają ryczałt od przychodów ewidencjonowanych;
- pomoc w wyborze formy prowadzonej działalności, pomoc przy zmianie formy prowadzonej działalności lub formy prowadzenia przedsiębiorstwa, wejście w estoński CIT.

4. Rola doradców podatkowych w tworzeniu prawa podatkowego

Wydaje się, że z racji wykonywanego zawodu doradcy podatkowi są naturalnym partnerem do rozmowy dla Ministerstwa Finansów w zakresie każdej zmiany prawa podatkowego. Środowisko zawsze deklarowało chęć wsparcia Ministerstwa swoją wiedzą i doświadczeniem. Również w procesie konsultacji społecznych w ramach Polskiego Ładu doradcy zgłosili szereg uwag. Niewiele z nich zostało w jakikolwiek sposób uwzględnionych, nawet w opublikowanym raporcie z konsultacji społecznych, nie miały one również istotnego wpływu na kształt reformy.

Istotną rolę doradców należy odnotować w procesie zmiany przepisów dotyczących sposobu kalkulacji zaliczek na podatek od wynagrodzeń pracowniczych po opublikowaniu rozporządzenia z 7 stycznia 2022 r. Doradcy podatkowi jako pierwsi wskazywali na wadliwość takiego rozwiązania i brak możliwości zmiany zasad ustalania zaliczek na podatek w formie rozporządzenia. Opinia ekspertów (dr. hab. Adama Bartosiewicza i Radomira Szarańca) Krajowej Izby Doradców Podatkowych nt. rozporządzenia, której podstawowe wnioski sprowadzały się do stwierdzenia, że rozporządzenie jest nieważne, przekracza dyspozycje ustawowe dla Ministra Finansów i narusza art. 217 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, była istotnym głosem w dyskusji dotyczącej wadliwości rozporządzenia, co w ostateczności doprowadziło do przeniesienia przepisów tego rozporządzenia do ustawy z 24 lutego 2022 r.

Wnioski

Z podatkowego punktu widzenia rok 2022 jest niewątpliwie rokiem wyjątkowym. Dotychczas w publicznej dyskusji nie poświęcano tak wiele miejsca podatkowi. I chyba nigdy żaden temat podatkowy nie był tak długo wśród głównych tematów, którymi zajmowali się politycy, dziennikarze i zwykli podatnicy. Powszechna krytyka przepisów podatkowych była powodem zmian personalnych w Ministerstwie Finansów, w tym samego ministra finansów. Liczba publikacji oraz powszechność debaty o podatkach we wszystkich mediach przyczyniły się do zwiększenia wiedzy na temat podatków i świadomości skutków podatkowych wśród podatników. Z tego punktu widzenia można powiedzieć, że Polski Ład miał pozytywny, wieloaspektowy wpływ na branżę doradztwa podatkowego. Wielu podatników po raz pierwszy w życiu skorzystało z usług profesjonalnych doradców. Poza bodźcem do kreowania nowych usług i nowych szans na rozwój zawodu warto odnotować, że wiele osób niezwiązanych dotychczas z doradztwem podatkowym dostrzegło dla siebie w podatkach zawodową szansę. W tym roku do Państwowej Komisji Egzaminacyjnej do Spraw Doradztwa Podatkowego wpłynęła wyjątkowo duża liczba wniosków o dopuszczenie do egzaminu na sesję (maj/czerwiec 2022) – zgłosiło się ponad 1600 kandydatów. Dane te są niewątpliwie dowodem na to, że doradztwo podatkowe jest branżą, która będzie się rozwijać w kolejnych latach.

Bibliografia

- Ewidencja podatników, z którymi Szef Krajowej Administracji Skarbowej zawarł umowę o współdziałanie.* (b.d.). <https://www.gov.pl/web/kas/program-wspoldzialania>
- Rozporządzenie. (2022). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 28).
- Rządowy Portal Danych. *Dane statystyczne za lata 2014–2020 dotyczące podatników, do których ma zastosowanie ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.* (b.d.). <https://dane.gov.pl>
- Ustawa. (1996). Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 2117 ze zm).
- Ustawa. (1997). Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1540 i 1598).
- Ustawa. (2017). Ustawa z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1302 ze zm.).
- Ustawa. (2022a). Ustawa z 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. z 2022 r., poz. 558).
- Ustawa. (2022b). Ustawa z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1265).

Część II

UJĘCIE FINANSOWE

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY SEKTORA FINANSÓW PUBLICZNYCH

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/4>



Aleksander Łożykowski

Szkoła Główna Handlowa
alozyk@sgh.waw.pl

Polish Deal – budgetary perspective

Abstract

Purpose: The purpose of the article is to present the scope and importance of Polish Deal on the public finance sector.

Design/methodology/approach: The disponible data on Polish Deal impact assessment will be analysed in terms of the impact on public finance sector.

Findings: Polish Deal is one of the most important changes in the Polish tax and contribution system with an impact of PLN 26 688 million. Set of changes constituting a Polish Deal impacted most heavily on local governments budgets, less on central budget while the National Health Fund benefited the most. However, this does not involve clear impact on the spendings for health system in Poland. An informal and formal legislative procedure had a greatest impact on the configuration and cost of Polish Deal. One of the most important consequences of Polish Deal in terms of public finance sector was also the total change of the income tax expenditures.

Keywords: Polish Deal, tax wedge, taxation system, PIT, budget, tax expenditures.

Wstęp

Polski Ład to zbiór zmian w systemie podatkowo-składkowym o bardzo istotnym znaczeniu nie tylko dla podatników, lecz także dla sektora finansów publicznych. Zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu mają skutki o różnym charakterze i istotności. Zgodnie z uzasadnieniem do projektu ustawy budżetowej na 2023 rok (Uzasadnienie, 2022) skutki wprowadzenia działań w zakresie reformy systemu podatkowego zostały oszacowane łącznie na minus 26 688 mln zł dla sektora finansów publicznych. Na tę kwotę składają się działania wprowadzo-

Sugerowane cytowanie:

Łożykowski, A. (2023). Polski ład z perspektywy sektora finansów publicznych. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 65–84). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/4>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

ne ustawą obejmującą Polski Ład (Ustawa, 2021) oraz program Niskie Podatki (Ustawa, 2022). Bilans skutków dla całego sektora finansów publicznych nie obrazuje jednak skali zmian, które nastąpiły dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz poszczególnych źródeł dochodów budżetowych. Dlatego w niniejszym rozdziale zostanie przeprowadzona szersza analiza wpływu zmian Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych w ujęciu krótko- i długoterminowym. Poszczególne rozwiązania składające się na Polski Ład przedstawiono odrębnie oraz odpowiednio sklasyfikowane pod względem skutków finansowych nie tylko dla sektora finansów publicznych ogółem, lecz także dla poszczególnych jednostek tego sektora oraz konsekwencji z tego wynikających. Zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu zostaną także przeanalizowane pod kątem rozkładu *tax expenditures*.

1. Przebieg procesu legislacyjnego a skutki finansowe Polskiego Ładu

Polski Ład to polityczna nazwa nadana ustawie, która wprowadziła szereg zmian w polskim systemie podatkowo-składkowym. Elementy pakietu powstawały w różnym czasie, miały różną genezę i ulegały wielu modyfikacjom względem pierwotnych propozycji, a w konsekwencji na przestrzeni czasu znacznie zmieniła się także ocena skutków regulacji. W dalszej części przedstawiono chronologię najważniejszych wydarzeń wpływających na koszt budżetowy Polskiego Ładu.

Pierwotnie, na przełomie lat 2020 i 2021, został przygotowany projekt rozwiązań legislacyjnych, które miały odpowiadać na wyzwania i szanse stojące przed polską gospodarką w związku z pandemią koronawirusa. Rozwiązania te zostały nazwane podatkowym restartem gospodarki. Miały one głównie charakter preferencji i uproszczeń podatkowych dla przedsiębiorców oraz osób fizycznych w celu pobudzenia gospodarki – wzrost inwestycji, ułatwienie przepływu gotówki, ściągnięcie zagranicznego kapitału oraz wzmocnienie rynku pracy. W celu sfinansowania preferencji podatkowych wdrażanych w ramach podatkowego restartu gospodarki równoległe zostały także zaprojektowane rozwiązania mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów podatkowy restart gospodarki to uszczuplenie wpływów podatkowych o 2737 mln zł, natomiast pakiet uszczelnień miał zapewnić dodatkowe wpływy w wysokości 7909 mln zł rocznie. Projektowane zmiany nie powodowały więc uszczerbku dla finansów publicznych, a wręcz przeciwnie.

Na początku 2021 r. Ministerstwo Finansów otrzymało wytyczne, aby przygotowane propozycje rozszerzyć także o zmiany w klinie podatkowo-składko-

wym polegające na podniesieniu kwoty wolnej od podatku, progu podatkowego, likwidacji odliczalności od podatku składki zdrowotnej oraz uzależnieniu poziomu składki zdrowotnej od dochodów przedsiębiorców. Pod względem skutków dla sektora finansów publicznych oraz populacji podatników zmiany w klinie podatkowo-składkowym miały zdecydowanie największe znaczenie. Zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów wykonanymi na etapie rządowego procesu legislacyjnego skutkiem zmian w klinie podatkowo-składkowym miało być uszczuplenie wpływów o 16 495 mln zł (Projekt, 2021). Pod względem kosztowym podatkowy restart gospodarki pozostał więc w cieniu rozwiązań, które zmieniały rozkład klina podatkowo-składkowego. Podstawową różnicą pomiędzy podatkowym restarterem gospodarki a zmianami w klinie podatkowo-składkowym jest powszechność zmian zarówno tych korzystnych, jak i niekorzystnych dla podatników. Podczas gdy podatkowy restart gospodarki i pakiet uszczelnień celowały w wybrane, wąskie grupy podatników, przede wszystkim przedsiębiorców i inwestorów, to zmiany w klinie podatkowo-składkowym dotyczyły większości podatników. Ten stan rzeczy znalazł odzwierciedlenie w skutkach budżetowych – pomimo mało istotnego efektu dla większości podatników, z uwagi na skalę zastosowania, skutki zmian w rozkładzie obciążeń podatkowo-składkowych miały bardzo duże znaczenie w wymiarze makro, w przeciwieństwie do różnych preferencji podatkowych wprowadzanych w ramach podatkowego restartu gospodarki, które są istotne dla wąskiej grupy podatników, jednak w skali budżetu państwa nie miały istotnego znaczenia.

Podsumowując, zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu można podzielić na trzy grupy:

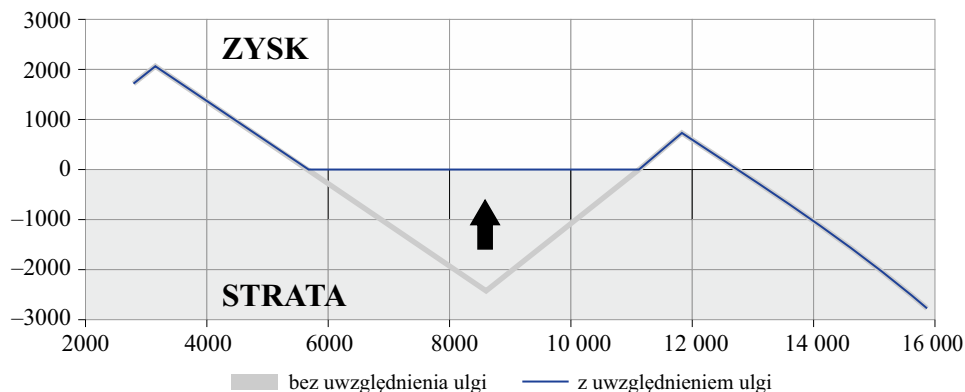
- mające na celu wsparcie określonych aktywności gospodarczo-społecznych (podatkowy restart gospodarki) – zmiany o stosunkowo niewielkim koszcie budżetowym, stosowane przez wąsko zakreślone grono podatników;
- mające na celu uszczelnienie systemu podatkowego oraz korektę rozwiązań antyabuzyjnych – rozwiązania mające na celu finansowanie podatkowego restartu gospodarki;
- mające na celu korektę klina podatkowo-składkowego (Polski Ład *sensu stricto*) – zmiany o największym negatywnym skutku dla sektora finansów publicznych, stosowane powszechnie.

Z punktu widzenia finalnych skutków Polskiego Ładu dla sektora finansów publicznych duże znaczenie miał przebieg rządowego i parlamentarnego procesu legislacyjnego oraz poprzedzających je negocjacji politycznych, w ramach których uległo zmianie wiele wyjściowych propozycji. Zmiany te dotyczyły przede wszystkim kształtu docelowego klina podatkowo-składkowego, a w mniejszym stopniu pakietu uszczelnień oraz preferencji podatkowych w ramach podatkowego restartu gospodarki. Bardzo istotne znaczenie miało dodanie

tw. ulgi dla klasy średniej, najpierw dla podatników uzyskujących przychody z pracy, a potem także dla prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według skali podatkowej, oraz obniżenie wysokości składki zdrowotnej z 9 do 4,9% dla podatników prowadzących działalność gospodarczą i rozliczających się według stawki 19%. Pierwszy, niepublikowany projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym nie zawierał tzw. ulgi dla klasy średniej, czyli odliczenia od dochodu kwoty, która była ustalana indywidualnie w zależności od wysokości uzyskanych przychodów. Stawka składki zdrowotnej była też równa dla wszystkich przedsiębiorców i wynosiła 9% podstawy wymiaru uzależnionej od dochodu lub przychodu w przypadku ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Na bilans zmian w klinie podatkowo-składkowym wpłynęły przeciwnie działające skutki dla sektora finansów publicznych poszczególnych elementów reformy. Zwiększenie kwoty wolnej do 30 000 zł i podniesienie progu podatkowego do 120 000 zł to zmiany korzystne dla podatników, które samodzielnie kosztowałyby sektor finansów publicznych aż 87,6 mld zł. Efekt ten został jednak zrównoważony przez likwidację możliwości odliczenia od podatku części zapłaconej składki zdrowotnej, co przynosi dodatkowe 65,7 mld zł wpływów dla sektora finansów publicznych. Uszczerbek we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych w wysokości 17,918 mld zł był równoważony przez zmianę sposobu obliczania składki zdrowotnej dla przedsiębiorców, która zgodnie z pierwszym projektem miała przynieść 14,18 mld zł dodatkowych wpływów ze składki. Ujemny bilans tych zmian w wysokości 3,9 mld zł to projektowany pierwotnie koszt dla sektora finansów publicznych w związku ze zmianami w klinie podatkowo-składkowym. Jest to aż o 12 595 mln zł mniej uszczerbku dla sektora finansów publicznych niż w propozycji przesłanej ostatecznie do sejmu (Projekt, 2021), a zawierającej już m.in. ulgę dla klasy średniej dla pracowników i obniżoną składkę zdrowotną dla podatników rozliczających się według stawki 19%. Ulga dla klasy średniej wpłynęła więc na pogłębienie ujemnych skutków w PIT do 23 498 mln zł, a zmiany w wysokości składki zdrowotnej zredukowały projektowane dodatkowe wpływy do NFZ do 7003 mln zł.

Przeciwnie działające skutki elementów reformy klina podatkowo-składkowego przyniosły inny efekt w zależności od uzyskiwanych przychodów i formy rozliczeń podatkowych. W przypadku przychodów z pracy efekt zmian na poziomie podatnika zaprezentowano na rysunku 1. Dla podatników osiągających średniomiesięczne przychody z pracy pomiędzy 5701 a 11 141 zł dominował negatywny efekt braku możliwości odliczenia części zapłaconej składki zdrowotnej od podatku, przez co podatnicy ci byli na reformie klina stratni. Wąska grupa podatników osiągających przychody z pracy pomiędzy 11 141 zł a około 12 800 zł zyskiwała na reformie, ponieważ przeważały korzyści z podniesienia progu podatkowego do 120 000 zł. Podatnicy zarabiający więcej byli także

stratni na reformie. Taki stan rzeczy był nie do zaakceptowania politycznie, stąd konieczne okazało się dodanie rozwiązania, które zagwarantowałoby brak strat na reformie dla pracowników w średniomiesięcznym przedziale przychodowym 5701–11 141 zł. Proponowane były różne rozwiązania, w tym przede wszystkim stosowne podniesienie pracowniczych kosztów uzyskania przychodów lub obniżenie stawki podatku, natomiast o decyzji przeważały skutki budżetowe. Najtańszym rozwiązaniem było skonstruowanie skomplikowanego odliczenia uzależnionego od przychodów pracownika, tak aby „co do złotówki” korygowało ono potencjalne straty na reformie klina (rysunek 1). Konsekwencje wynikające z tej decyzji były jednym z kluczowych obszarów krytyki reformy. Ostatecznie, jak wskazano w dalszej części rozdziału, zdecydowano o usunięciu tzw. ulgi dla klasy średniej i zastąpiono to rozwiązaniem niższą stawką podatku. Oznaczało to oczywiście drastyczne zwiększenie skutków budżetowych reformy.



Rysunek 1. Efekt Polskiego Ładu w zależności od przychodów z tytułu stosunku pracy a ulga dla klasy średniej

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

Istotne w skutkach budżetowych było także wprowadzenie specyficznego, zryczałtowanego sposobu rozliczania składki zdrowotnej dla podatników, którzy wybrali ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Duże znaczenie miało także zawężenie ulgi na powrót poprzez wykluczenie obywateli określonych państw z możliwości skorzystania z tej preferencji podatkowej, przede wszystkim obywateli Ukrainy, a także dodanie tzw. PIT-0 dla seniorów.

Następnie, w połowie 2022 r., przyjęto ustawę, która zmieniała wiele rozwiązań przyjętych w ramach Polskiego Ładu (Ustawa, 2022). Korekta Polskiego Ładu miała równie istotne skutki w zakresie finansów publicznych co pierwsze działania legislacyjne. W ramach korekty Polskiego Ładu przyjęto obniżenie stawki podatkowej w pierwszym przedziale skali podatkowej z 17% do 12%, wprowadzono częściowe odliczenie zapłaconej składki na ubezpie-

czenie zdrowotne od podstawy opodatkowania (do limitu 8700 zł) dla podatników rozliczających się podatkiem liniowym, 50% zapłaconych składek dla podatników rozliczających się ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz odliczenie dla podatników rozliczających się kartą podatkową, przywrócono wspólne rozliczenie samotnych rodziców z dzieckiem zastępujące ulgę kwotową wprowadzoną Polskim Ładem oraz zlikwidowano opisaną wcześniej tzw. ulgę dla klasy średniej. Zmiany te miały negatywny wpływ na dochody z tytułu PIT, które po korekcie Polskiego Ładu zmniejszyły się o kolejne 14,45 mld zł (Projekt, 2022). W konsekwencji korekta Polskiego Ładu niemal podwoiła negatywny skutek dla sektora finansów publicznych. Biorąc pod uwagę beneficjentów korekty Polskiego Ładu, czyli tzw. klasę średnią, i małą istotność *per capita* tych zmian na tle ogromnych skutków budżetowych w dobie rosnącej inflacji i pogarszającej się sytuacji gospodarczej, kierunek zmian w systemie podatkowym jest trudny do racjonalnego uzasadnienia. Podsumowanie skutków dla sektora finansów publicznych w ujęciu chronologicznym zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1. Zmiany w klinie podatkowo-składkowym (w mld zł)

Wyszczególnienie	Wartość skutków dla sektora finansów publicznych
Pierwotny projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym	-3,9
Projekt zmian w klinie podatkowo-składkowym na etapie rządowego procesu legislacyjnego po uwzględnieniu uzgodnień politycznych (skutek Polskiego Ładu)	-12,595
Korekta klina podatkowo-składkowego po przyjęciu Polskiego Ładu (program Niskie Podatki)	-14,45
Skutek dla sektora finansów publicznych zmian w klinie podatkowo-składkowym razem	-30,945

Źródło: Opracowanie własne.

2. Skutki dla sektora finansów publicznych wybranych rozwiązań przyjętych w ramach Polskiego Ładu

Poszczególne zmiany w systemie podatkowo-składkowym zrealizowane w ramach Polskiego Ładu mają różną istotność z punktu widzenia wpływu na sektor finansów publicznych. Polski Ład wprowadził także wiele zmian, które spowodowały istotne skutki dla rozkładu wpływów poszczególnych podmiotów sektora finansów publicznych oraz źródeł ich finansowania.

Ocena skutków regulacji przedstawia wpływ Polskiego Ładu na sektor finansów publicznych (Projekt, 2021). Całkowity bilans zmian został oszacowany na minus 11,281 mld zł dla sektora finansów publicznych. Korekta Polskiego Ładu to dodatkowe uszczuplenie dochodów sektora finansów publicznych o 14,45 mld zł, a więc całościowy skutek Polskiego Ładu po korekcie to 30,945 mld zł. Skutek ten, zgodnie z prognozą przedstawioną w projekcie, ma być mniej odczuwalny w kolejnych latach. W perspektywie 10-letniej skutkiem Polskiego Ładu ma być uszczuplenie wpływów łącznie w wysokości 82,446 mld zł, a po korekcie – 259,329 mld zł. Skutek ten jest jednak różny dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych. Należy zwrócić uwagę na budżet państwa, jednostek samorządu terytorialnego oraz Narodowego Funduszu Zdrowia. Prognozowane skutki budżetowe wynikające z oceny skutków regulacji zostały zaprezentowane w tabelach 2–5.

Polski Ład okazał się bardzo korzystny dla Narodowego Funduszu Zdrowia, który na zmianach w rozliczaniu składki zdrowotnej, w szczególności przez przedsiębiorców, miał zyskać około 7 mld zł rocznie, a w ujęciu 10-letnim ponad 70 mld zł. Szacunki odnośnie do wpływu ze składek zdrowotnych zasadniczo nie zmieniły się po korekcie Polskiego Ładu, ponieważ zmiany w tym zakresie były symboliczne. Szacunek co do długoterminowych wpływów ze składki zdrowotnej może być jednak znacznie zawyżony, należy bowiem zwrócić uwagę na istotny czynnik behawioralny, który nie został uwzględniony w mikrosymulacjach Ministerstwa Finansów, a mianowicie sporą zachętę dla jednoosobowych działalności gospodarczych o wyższych dochodach do przechodzenia na korporacyjne formy prowadzenia działalności, a więc także na opodatkowanie dochodów z działalności gospodarczej CIT zamiast PIT. Powoduje to, że długoterminowy szacunek wpływów ze składki zdrowotnej może być znacznie zawyżony, ponieważ podatnicy CIT nie płacą składki zdrowotnej. Składka zdrowotna nie jest także należna od wspólników wieloosobowych spółek kapitałowych. W przypadku jednoosobowych spółek kapitałowych, spółek komandytowych i komandytowo-akcyjnych wspólnik nie płaci składki zdrowotnej od dochodów spółki, lecz w formie zryczałtowanej, zależnej od przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce. W konsekwencji należy się spodziewać, że w długim terminie Polski Ład nie wpłynie znacznie na zwiększenie wpływów ze składki zdrowotnej. Warto zwrócić także uwagę na zwiększoną niepewność wpływów ze składki zdrowotnej po wprowadzeniu Polskiego Ładu. Podstawa uzależniona od przeciętnego wynagrodzenia gwarantowała stabilne wpływy ze składki zdrowotnej, nawet jeśli przedsiębiorca uzyskiwał mniejsze dochody lub ponosił stratę. Obecnie minimalna składka zdrowotna jest powiązana z wysokością minimalnego wynagrodzenia za pracę w gospodarce.

Co ważne, ewentualne wyższe wpływy ze składki zdrowotnej mogą się jednak nie przełożyć wprost na finansowanie ochrony zdrowia w Polsce. Zgodnie

Tabela 2. Ocena skutków regulacji Polski Ład (w mln zł)

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Dochody ogółem	-11281	-10315	-10882	-10055	-8691	-7938	-6870	-6147	-5467	-4825	-82446
Budżet państwa	-6362	-5336	-5834	-5334	-4439	-4005	-3350	-2941	-2535	-2215	-42354
Jednostki samorządu terytorialnego	-11922	-11622	-11882	-11675	-11343	-11164	-10903	-10754	-10631	-10530	-112426
Narodowy Fundusz Zdrowia	7003	6643	6834	6954	7091	7231	7383	7548	7727	7920	72334

Źródło: (Projekt, 2021).

Tabela 3. Ocena skutków regulacji zmian w klinice podatkowo-składkowym (Polski Ład) (w mln zł)

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Dochody ogółem	-16495	-16012	-15087	-14153	-13290	-12473	-11704	-10978	-10290	-9637	-130119
Budżet państwa	-9953	-9399	-8893	-8348	-7852	-7385	-6952	-6551	-6179	-5834	-77346
Jednostki samorządu terytorialnego	-13545	-13256	-13028	-12759	-12529	-12319	-12135	-11975	-11838	-11723	-125107
Narodowy Fundusz Zdrowia	7003	6643	6834	6954	7091	7231	7383	7548	7727	7920	72334

Źródło: (Projekt, 2021).

Tabela 4. Ocena skutków regulacji zmian w klinie podatkowo-składkowym (korekta Polskiego Ładu) (w mln zł)

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Skala podatkowa	-13652	-14843	-15354	-15899	-16457	-17035	-17634	-18253	-18894	-19558	-167579
Podatek liniowy	-697	-717	-741	-767	-794	-822	-851	-881	-912	-944	-8126
Ryczałt	-58	-62	-64	-67	-69	-71	-74	-76	-79	-82	-702
Karta podatkowa	-43	-45	-45	-46	-47	-48	-49	-50	-51	-52	-476
Razem	-14450	-15667	-16204	-16779	-17367	-17976	-18608	-19260	-19936	-20636	-176883

Źródło: (Projekt, 2022).

Tabela 5. Ocena skutków regulacji zmian w klinie podatkowo-składkowym (łącznie – Polski Ład i korekta Polskiego Ładu) (w mln zł)

Wyszczególnienie	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031	Łącznie
Dochody ogółem	-30945	-31679	-31291	-30932	-30657	-30449	-30312	-30238	-30226	-30273	-307002

Źródło: Opracowanie własne na podstawie oceny skutków regulacji (Projekt, 2021; 2022).

z art. 131c ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Ustawa, 2004) na finansowanie ochrony zdrowia przeznaczają się docelowo corocznie środki finansowe w wysokości nie niższej niż 7% produktu krajowego brutto. Ewentualne niedobory mogą być uzupełniane z budżetu państwa. Większe wpływy Narodowego Funduszu Zdrowia mogą więc oznaczać niższe nakłady z budżetu państwa na ochronę zdrowia, które byłyby konieczne, aby sprostać wymaganiom ustawy (7% PKB). W konsekwencji, chociaż wśród jednostek sektora finansów publicznych bezpośrednim beneficjentem Polskiego Ładu jest Narodowy Fundusz Zdrowia, to pośrednio zyskuje na zwiększeniu wpływów ze składki zdrowotnej także budżet państwa.

Polski Ład w największym stopniu wpłynął na uszczuplenie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego. Podstawowym źródłem finansowania jednostek samorządu terytorialnego są ich udziały w podatkach dochodowych, w szczególności podatku dochodowym od osób fizycznych. Największy udział w PIT mają gminy, następnie powiaty i województwa. Największy udział w CIT mają natomiast województwa, a następnie gminy i powiaty. Drastyczne obniżenie wpływów z podatku dochodowego przekłada się więc w największym stopniu na sytuację finansową gmin, następnie powiatów i w najmniejszym stopniu dotyczy województw. Skutek dla jednostek samorządu terytorialnego Polskiego Ładu (bez korekty) to minus 11,922 mld zł w 2022 r. i łącznie ponad 112 mld zł w ciągu 10 lat (Projekt, 2021). Korekta Polskiego Ładu to obniżenie wpływów z PIT o kolejne 14,349 mld zł w 2022 r. i 175,705 mld zł w ujęciu dziesięcioletnim, co ma oczywiście olbrzymi wpływ na jednostki samorządu terytorialnego, ponieważ około połowa z tej kwoty to dodatkowe uszczuplenie ich dochodów własnych (Projekt, 2022).

Z uwagi na spodziewaną tranzycję przedsiębiorców z PIT do CIT może się okazać, że województwa wręcz zyskają na Polskim Ładzie, a poszkodowane będą jedynie gminy i powiaty. Niekorzystną sytuację samorządu terytorialnego pogłębiają także inne zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu. Trzeba zwrócić uwagę przede wszystkim na szersze udostępnienie rozliczeń według ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych oraz obniżenie obciążeń z tego tytułu, co może spowodować wiele przejść z zasad ogólnych na ryczałt, a w konsekwencji ograniczenie wpływów z PIT danej jednostki samorządu terytorialnego. Wpływy z ryczałtowych form rozliczeń są bowiem dochodem budżetowym – jednostki samorządu terytorialnego nie mają udziału w tych wpływach. Należy pamiętać przy tym, że ryczałtowy PIT od dywidend także nie trafia do jednostek samorządu terytorialnego. W konsekwencji na przejściu jednoosobowych działalności gospodarczych na korporacyjne formy rozliczeń budżet państwa zyskuje podwójnie – po raz pierwszy dlatego, że udział budżetu państwa we wpływach z CIT jest zdecydowanie większy niż z PIT, a po raz drugi dlatego, że PIT od dywidend wypłaconych przez

podatników CIT trafi w całości do budżetu państwa. Z tych względów, w celu złagodzenia skutków Polskiego Ładu, dla jednostek samorządu terytorialnego przewidziano rozwiązania mające na celu zrekompensowanie utraconych dochodów. Pozbawienie dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego nie było bowiem celem zmian w klinie podatkowo-składkowym, a jedynie skutkiem ubocznym, wynikającym z zastanego systemu finansowania jednostek samorządu terytorialnego. Zmiana struktury finansowania jednostek samorządu terytorialnego w Polskim Ładzie zostanie szerzej zaprezentowana w kolejnym rozdziale, warto jednak już w tym miejscu zauważyć, że o ile rekompensata utraconych wpływów jednostek samorządowych może zniwelować negatywny wpływ Polskiego Ładu na sytuację finansową jednostek samorządu terytorialnego, o tyle uszczuplenie dochodów własnych na rzecz innych form finansowania samorządu niewątpliwie wpływa na jego niezależność. Stąd postulowana jest kompleksowa reforma finansowania jednostek samorządu terytorialnego, tak aby uwzględniała realia „po Polskim Ładzie”.

Wdrożone zmiany w rozkładzie klina podatkowo-składkowego poskutkowały odciążeniem szerokiej grupy osób najmniej zarabiających oraz obciążeniem wąskiej grupy dobrze zarabiających podatników. Ma to niewątpliwie przełożenie na sytuację nie tylko jednostek samorządu terytorialnego ogółem, lecz także na poszczególne gminy, powiaty i województwa. Gmina, w której udział beneficjentów Polskiego Ładu jest stosunkowo większy, będzie poszkodowana bardziej niż gmina, w której zamieszkuje więcej osób lepiej zarabiających. Polepszenie sytuacji finansowej mieszkańców gminy ma więc wprost odwrotne przełożenie na dochody własne z PIT danej gminy. Wzmocnienie zdolności nabywczej mniej zarabiających poprzez obniżenie opodatkowania to oczywiście pozytywna zmiana, ale powinna ona iść w parze z gruntowną reformą finansowania jednostek samorządu terytorialnego, tak aby ograniczyć zależność finansowania samorządu od zobowiązań podatkowych mieszkańców.

Ustawa wdrażająca Polski Ład (Ustawa, 2021) zawiera także szereg pozytywnych dla podatników rozwiązań, nazywanych podatkowym restartem gospodarki, mających istotny, choć nie tak znaczny wpływ na finanse publiczne jak zmiany w klinie podatkowo-składkowym. W ramach podatkowego restartu gospodarki pobudzeniu inwestycji miały służyć przede wszystkim:

- zwiększenie wysokości odliczeń w ramach ulgi badawczo-rozwojowej w przypadku zatrudnienia pracowników;
- możliwość szybszego skorzystania z ulgi badawczo-rozwojowej już na etapie opłacania zaliczek na podatek dochodowy od zatrudnionych w firmie innowacyjnych pracowników;
- wprowadzenie ulgi wspierającej koszty produkcji próbnej nowego produktu lub wprowadzenie na rynek nowego produktu (ulga na prototypy);

- wprowadzenie ulgi na robotyzację;
- wprowadzenie zmian w przepisach o IP Box umożliwiające symultaniczne stosowanie ulgi na działalność badawczo-rozwojową oraz preferencji IP Box;
- umożliwienie odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów uzyskania przychodów poniesionych na zwiększenie przychodów ze sprzedaży produktów (ulga na ekspansję);
- umożliwienie odliczenia kosztów Pierwszej Oferty Publicznej (POP) i zwolnienie zysków kapitałowych z POP;
- wprowadzenie ulgi sponsoringowej (CSR);
- wprowadzenie ulgi na zabytki.

Przyciągać kapitał do Polski miały następujące rozwiązania:

- zwolnienie z CIT zysków kapitałowych spółki holdingowej;
- zmiany w opodatkowaniu ryczałtem dochodów spółek kapitałowych;
- zmiany dotyczące złagodzenia warunków tworzenia i funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych;
- wprowadzenie szczególnych zasad opodatkowania przychodów zagranicznych osiągniętych przez podatników, którzy przeniosą miejsce zamieszkania dla celów podatkowych (rezydencję podatkową) na terytorium Polski;
- wprowadzenie ulgi w podatku dochodowym dla podatników osiedlających się w Polsce;
- wprowadzenie grup VAT;
- opcja opodatkowania instytucji finansowych VAT.

Podatkowy restart gospodarki zawierał też szereg rozwiązań o różnych celach społeczno-gospodarczych, w tym przede wszystkim:

- PIT-0 dla seniorów;
- PIT-0 dla rodzin 4+;
- zmiany we wspólnym rozliczeniu małżonków;
- ulga dla członków związków zawodowych.

W tabelach 6 i 8 podsumowano szacunki dotyczące poszczególnych rozwiązań zawartych w ustawie Polski Ład (Ustawa, 2021) – według stanu na dzień przekazania projektu do sejmu. Zmiany dodane na etapie parlamentarnego procesu legislacyjnego nie zostały uwzględnione w ocenie skutków regulacji. Co do niektórych rozwiązań, pominiętych w zestawieniu, brak było rzetelnych danych pozwalających na oszacowanie skutków ich wdrożenia dla sektora finansów publicznych. Tabela 6 przedstawia skutki finansowe działań *per saldo* korzystnych dla podatników.

Tabela 6. Skutek finansowy poszczególnych działań przyjętych w ramach Polskiego Ładu – działania korzystne dla podatników

Regulacja	Skutek finansowy w mln zł	
	2022 r.	2023 r.
Razem	-18 128	-19 083
Zmiany w zakresie konsolidacji podatników VAT	-350	-350
Ulga na robotyzację		-144
Podatek u źródła	-334	-334
Zwolnienie z CIT kwoty dywidend otrzymywanych przez spółkę holdingową od spółek zależnych	-4	-4
Zmiana klina podatkowo-składkowego	-16 495	-16 012
Zmiany w opodatkowaniu ryczałtem dochodów spółek kapitałowych	-146	-552
Umożliwienie wspólnego opodatkowania dochodów małżonków, w przypadku gdy małżonek zawiesił prowadzenie działalności gospodarczej podlegającej opodatkowaniu zryczałtowanym podatkiem dochodowym oraz 19-procentową stawką PIT	-16	-16
Umożliwienie wspólnego rozliczenia dochodów małżonków, którzy zawarli związek małżeński w trakcie roku podatkowego, którego dotyczy rozliczenie	-150	-150
Zwolnienie z PIT dochodów osiągniętych z tytułu nagród, o których mowa w ustawie o ochronie zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt	-0,08	-0,08
Zwolnienie z PIT stypendiów i innych środków finansowych otrzymanych w konkursach na stypendia doktorskie organizowanych przez Narodowe Centrum Nauki lub na podstawie regulaminów przyjętych przez Radę Narodowego Centrum Nauki	-17	-17
Umożliwienie odliczenia od dochodu zapłaconych w roku podatkowym składek członkowskich na rzecz związków zawodowych		-84
Umożliwienie odliczenia od podstawy opodatkowania kosztów uzyskania przychodów poniesionych na zwiększenie przychodów ze sprzedaży produktów (ulga pro wzrostowa)		-473
Wprowadzenie ulgi wspierającej koszty produkcji próbnej nowego produktu lub wprowadzenia na rynek nowego produktu (ulga na prototypy)		-67
Wprowadzenie zmian w przepisach o IP Box umożliwiające symultaniczne stosowanie ulgi na działalność badawczo-rozwojową oraz preferencji IP Box		-44
Wprowadzenie ulgi dla przedsiębiorców w postaci prawa do zatrzymania części zaliczki płaconej od wynagrodzenia (ulga na innowacyjnych pracowników)		-95
Zmiana ulgi na działalność badawczo-rozwojową		-300
Zmiany dotyczące złagodzenia warunków tworzenia i funkcjonowania podatkowych grup kapitałowych	-346	-346
Umożliwienie odliczenia kosztów Pierwszej Oferty Publicznej (POP)		-46

cd. tabeli 6

Regulacja	Skutek finansowy w mln zł	
	2022 r.	2023 r.
Wprowadzenie szczególnych zasad opodatkowania przychodów zagranicznych osiąganych przez podatników, którzy przenieśli miejsce zamieszkania dla celów podatkowych (rezydencję podatkową) na terytorium Polski		16
Wprowadzenie ulgi w podatku dochodowym dla podatników osiedlających się w Polsce		-235
Program Społecznego Powrotu Kapitału (repatriacja kapitału)	65	585
Ulga na terminale		-80
PIT-0 dla rodzin 4+	-335	-335

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

Oprócz przedstawionej wcześniej reformy klina podatkowo-składkowego, z perspektywy kosztów budżetowych najbardziej istotne z przedstawionych rozwiązań są zmiany w opodatkowaniu VAT przede wszystkim z uwagi na znacznie większy udział tego podatku we wpływach podatkowych ogółem, zmiany dotyczące podatkowych grup kapitałowych w CIT, a także niektóre preferencje podatkowe – ulga na ekspansję, PIT-0 czy zmiany w estońskim CIT. Koszt budżetowy różnych preferencji podatkowych – zmian w uldze B+R, IP-BOX, uldze na prototypy, roboty, CSR, zabytki, IPO itp. – wprowadzonych przez Polski Ład w pierwszych latach jest nieznaczny, będzie miał jednak tendencję silnie rosnącą. Jest to cecha charakterystyczna celowanych ulg podatkowych, które wymagają rozpoznania przez podatnika oraz zaplanowania odpowiednich działań, zanim efekty ulgi przełożą się na koszt budżetowy. Geometryczny wzrost efektu budżetowego ulg podatkowych można prześledzić na przykładzie ulgi badawczo-rozwojowej. Jak pokazano w tabeli 7, kwota odliczenia z tytułu wykorzystania ulgi badawczo-rozwojowej w ciągu 5 lat wzrosła z 206 mln do 3636 mln zł, czyli prawie 18-krotnie. Liczba podatników korzystających z ulgi wzrosła natomiast 6-krotnie, z 528 do 3237 podatników. Przedstawione dane uzasadniają też przedstawiony wcześniej wniosek, że podatkowy restart gospodarki zawiera preferencje istotne dla wąskiej grupy podatników, natomiast w skali budżetu państwa nie mają one większego znaczenia. Dla przykładu, średnie odliczenie na podatnika korzystającego z ulgi badawczo-rozwojowej wynosiło ponad milion złotych, podczas gdy zmiany w klinie podatkowo-składkowym to korzyści rzędu od kilku do najwyżej kilku tysięcy złotych rocznie.

Zwiększenie katalogu preferencji podatkowych ukierunkowanych na wsparcie innowacji ma się przyczynić do wzrostu nakładów w tym zakresie. Polska do tej pory w największym stopniu wspierała działalność innowacyjną przed-

Tabela 7. Odliczenie od podstawy opodatkowania kosztów poniesionych na B+R

Odliczenie od podstawy opodatkowania kosztów poniesionych na B+R		2016	2017	2018	2019	2020
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	264	565	951	1342	1632
	kwota odliczenia (w mln zł)	198	543	1 675	2248	3133
Podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT)	liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	264	524	893	1195	1605
	kwota odliczenia (w mln zł)	8	41	179	293	503
Razem	liczba podatników, którzy dokonali odliczenia	528	1089	1844	2537	3237
	kwota odliczenia (w mln zł)	206	584	1854	2541	3636

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

siębiorstw w sposób bezpośredni – w postaci grantów, subwencji czy dotacji, a w mniejszym przez system podatkowy (OECD, b.d.). Przyjęcie nowych ulg podatkowych wspierających innowacyjność oraz zwiększenie korzyści płynących z obowiązujących już mechanizmów będzie skutkować wzrostem znaczenia pośrednich form wsparcia innowacyjności.

W tabeli 8 zaprezentowano natomiast spodziewane skutki fiskalne wprowadzenia rozwiązań uszczelniających i wspierających działalność Krajowej Administracji Skarbowej. Pakiet uszczelnień zawierał szereg rozwiązań skierowanych zarówno do podatników CIT, jak i PIT, jednak to efekt dla podatników korporacyjnych był najbardziej istotny. Warto zauważyć, że spośród regulacji uszczelniających system podatkowy najwyższe prognozy wpływów dotyczyły podatku minimalnego, którego wejście w życie odroczone jednak ustawą korygującą Polski Ład. Podobnie ustawa korygująca usunęła przepisy o tzw. ukrytej dywidendzie, które miały zapewniać drugie co do wielkości wpływy do sektora finansów publicznych. Odroczone także wejście w życie przepisów zawierających obowiązek przesyłania ksiąg podatkowych w ustrukturyzowanej formie elektronicznej (tzw. JPK CIT i PIT). Nie zostaną także wykryte dochody podatników unikających opodatkowania, ponieważ zrezygnowano również z abolicji podatkowej. Tym samym zrezygnowano z około połowy efektu działań uszczelniających. Największe znaczenie, po uwzględnieniu korekt Polskiego Ładu, należy więc w zakresie działań uszczelniających przypisać regulacjom dotyczącym nielegalnego zatrudnienia, obowiązku akceptowania płatności bezgotówkowych

Tabela 8. Skutek finansowy poszczególnych działań przyjętych w ramach Polskiego Ładu – działania uszczelniające i usprawniające działanie KAS

Regulacja	Skutek finansowy (w mln zł)	
	2022 r.	2023 r.
Uszczelnienie PIT i CIT – razem	5989	7909
Wprowadzenie podatku minimalnego i uchylenie art. 15e ustawy CIT		1 920
Wprowadzenie jednolitych zasad opodatkowania przychodów z najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze, zawieranych poza działalnością gospodarczą poprzez objęcie przychodów osiągniętych z tego tytułu wyłącznie opodatkowaniem w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych	144	144
Przypisanie pracodawcy przychodu w związku z nielegalnym zatrudnieniem pracownika lub niewykazaniem w prawidłowej wysokości przychodów ze stosunku pracy	770	770
Powszechna akceptacja kart kredytowych (PIT i VAT)	730	730
Zmiany w zakresie przepisów dotyczących reorganizacji podmiotów	300	300
Zmiany w zakresie Polskiej Strefy Inwestycji (PSI)	100	100
Opodatkowanie sztucznego transferu dochodów	600	600
Zaliczenie do przychodów z działalności gospodarczej również przychodów ze sprzedaży samochodu używanego na podstawie tzw. leasingu operacyjnego i wykupionego do majątku prywatnego	400	400
Wnoszenie do firmy przeszacowanego majątku	500	500
Wyłączenie z kosztów podatkowych kosztów finansowania dłużnego	100	100
Doprecyzowanie pojęcia zarządu na terytorium RP	400	400
Zmiany, które polegają na doprecyzowaniu przesłanek konstytuujących CFC	400	400
Przeciwdziałanie wypłacie ukrytej dywidendy	1000	1000
Pozostałe	545	545
Usprawnienie działań KAS – razem	522	523
KAS w zakresie wprowadzenia instytucji tymczasowego zajęcia ruchomości	500	500
KAS w zakresie wprowadzenia instytucji nabycia sprawdzającego	22	23

Źródło: Materiały niepublikowane Ministerstwa Finansów.

oraz rozwiązaniom mającym na celu przeciwdziałanie transferowi zysków do innych jurysdykcji podatkowych.

3. Polski Ład a *tax expenditures*

Zgodnie z ustawą o finansach publicznych (Ustawa, 2009, art. 7 ust. 1) dodatnia różnica między dochodami publicznymi a wydatkami publicznymi, ustalona dla okresu rozliczeniowego, stanowi nadwyżkę sektora finansów publicznych, natomiast ujemna różnica jest deficytem sektora finansów publicznych. Wynika z tego jednoznacznie, że wpływ na stan finansów publicznych ma nie tylko zwiększenie lub cięcie wydatków publicznych, lecz także zwiększenie lub zmniejszenie dochodów publicznych, a więc w szczególności podatków i składek (Swift, 2006). Zmniejszenie to może, ale nie musi mieć związku z działaniami państwa. Działania zależne od państwa mające wpływ na poziom wpływów podatkowych to przede wszystkim działania w zakresie polityki fiskalnej – w szczególności zmiana ustaw podatkowych, zaniechanie poboru podatku czy też efektywność egzekucji zobowiązań podatkowych, ale także pośredni efekt działań polityki pozapodatkowej, która ma wpływ na bazę podatkową, w szczególności różnorodne transfery publiczne do gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Wśród działań państwa w zakresie polityki podatkowej mających wpływ na poziom dochodów publicznych szczególne znaczenie mają *tax expenditures*, czyli utracone dochody podatkowe w wyniku zastosowania różnych preferencji podatkowych (Burton i Sadiq, 2013). Trudnością w określeniu rozmiaru *tax expenditures* jest ustalenie bazowego systemu podatkowego, w odniesieniu do którego są ustalane preferencje podatkowe dla podatników (OECD, 2010). Pomijając szczegółowe rozważania na temat właściwej konstrukcji bazowego systemu dla ustalenia wielkości *tax expenditures*, warto zwrócić uwagę na bardzo rozległy i wielowątkowy wpływ Polskiego Ładu na to zagadnienie.

Polski Ład, zmieniając rozkład klina podatkowo-składkowego, całkowicie zmienił system bazowy dla określenia wielkości *tax expenditures*. Wprowadzenie wysokiej kwoty wolnej oraz przesunięcie progu podatkowego poskutkowało tym, że niższy podatek dochodowy powinno zapłacić około 18 mln podatników PIT, z czego prawie 9 mln w ogóle nie będzie zobowiązanych do zapłaty podatku dochodowego, w tym osoby najmniej zarabiające i około 2/3 emerytów. Ze względu na podniesienie progu podatkowego podatek w wysokości 32% pałacić będzie o połowę mniej osób niż przed reformą – liczba podatników w drugim progu skali podatkowej zmniejszy się z około 1,24 mln do 620 tys. (Projekt, 2021). Brak podatku do zapłaty lub niska jego wysokość powoduje w oczywisty sposób, że wszelkie instrumenty wsparcia, zarówno te już istniejące w systemie podatkowym, jak i nowe rozwiązania w podatku dochodowym, mogą się stać nieskuteczne lub mniej skuteczne. W konsekwencji, poprzez złagodzenie represyjności systemu bazowego, ogranicza się skalę *tax expenditures* oraz ich charakter. Ministerstwo Finansów wielkość wydatków podatkowych w PIT szacowało

w 2018 r. na 26 249 mln zł (MF, 2018, s. 30). Od 2022 r. ta kwota znacznie zmaleje. Preferencje podatkowe są przez obniżenie zobowiązań podatkowych ogółem odbierane lub ograniczane, jednocześnie nie zawsze przygotowane zostały rozwiązania alternatywne. Dla przykładu, jeśli emeryt o niskiej emeryturze, będący osobą niepełnosprawną, nie płacił podatku dochodowego w wyniku zastosowania ulgi rehabilitacyjnej, po wdrożeniu Polskiego Ładu wciąż nie będzie płacił podatku ze względu na kwotę wolną od podatku. Relatywnie jednak, w porównaniu do innego podatnika – emeryta o takich samych dochodach, który nie korzystał z ulgi rehabilitacyjnej – jego sytuacja się pogorszyła, ponieważ została mu odebrana pewna kwota, która z perspektywy budżetu państwa składa się na wymiar *tax expenditures* związanych z ulgą rehabilitacyjną (około 600 mln zł rocznie, zgodnie z szacunkami Ministerstwa Finansów).

Najbardziej istotną pozycją wśród wydatków podatkowych w ramach PIT z punktu widzenia sektora finansów publicznych jest wsparcie rodzin ulgą na dzieci w kwocie około 6,9 mld zł, z czego 5,6 mld zł z tytułu ulgi na dzieci oraz 1,4 mld zł z tytułu zwrotu niewykorzystanej ulgi na dzieci (MF, 2018, s. 30) – o ile poprawne jest w ogóle zakwalifikowanie przez Ministerstwo Finansów zwrotu z tytułu ulgi na dzieci jako *tax expenditures* (jest to przecież transfer środków o określonej specyfice, a nie wydatek podatkowy). Po wprowadzeniu Polskiego Ładu zmniejszy się odliczenie z tytułu ulgi na dzieci, a wartość zwrotów wzrośnie. Ze względu na limit zwrotu część podatników o najniższych zarobkach zostanie tego zwrotu częściowo pozbawiona. Podobnie jest w przypadku wspólnego rozliczenia małżonków, rozliczenia samotnego rodzica, ulgi na internet, ulgi termomodernizacyjnej i wielu innych nowych ulg wprowadzonych wraz z Polskim Ładem.

Ograniczenie *tax expenditures* przez Polski Ład nie wydaje się działaniem politycznie zamierzonym, jednak poza pewnymi wyjątkami zostało *de facto* zaakceptowane, biorąc pod uwagę brak rozwiązań alternatywnych dla grup poszkodowanych cięciem wydatków podatkowych.

Wnioski

Polski Ład to jedna z największych reform systemu podatkowo-składkowego pod względem skutków dla sektora finansów publicznych. Największy wpływ na uszczuplenie dochodów sektora finansów publicznych miały zmiany w klinie podatkowo-składkowym. Biorąc pod uwagę Polski Ład oraz jego korektę, reforma klina skutkowałą ponad 30 mld zł ubytków we wpływach podatkowych. Na tym tle kosztujący kilka miliardów zł utraconych wpływów podatkowych

Podatkowy Restart Gospodarki, zawierający szereg preferencji podatkowych, stanowił mało istotną pozycję dla sektora finansów publicznych. Polski Ład został częściowo skompensowany przez pakiet uszczelnień, jednak po korekcie Polskiego Ładu aspekt fiskalny pakietu uszczelnień został znacznie ograniczony. Dużą wagę w kontekście skutków fiskalnych Polskiego Ładu (a także racjonalności i spójności) odgrywał proces legislacyjny, zarówno ten nieformalny, jak i formalny. Dobór narzędzi do zmiany kształtu klina podatkowego (czyli podniesienie kwoty wolnej od podatku, podniesienie wysokości progu podatkowego, ostatecznie obniżenie pierwszej stawki podatku, a także likwidacja możliwości odliczenia części składki zdrowotnej od podatku) miał bardzo rozległe skutki dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz rozkładu *tax expenditures*. Zmiany w podatkach i składkach odbiły się najbardziej na dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego, a mniej na budżecie państwa. Narodowy Fundusz Zdrowia może potencjalnie zyskać na zwiększonej represyjności składki zdrowotnej, która znacznie upodobniła się do kategorii podatku. Szacunki co do wielkości dodatkowych wpływów ze składki zdrowotnej w długim terminie mogą być jednak bardzo przeszacowane z uwagi na pominięcie istotnych czynników behawioralnych, w tym przede wszystkim tranzycji przedsiębiorców z PIT do CIT. Jednocześnie zwiększone wpływy ze składki zdrowotnej nie mają większego znaczenia dla nakładów na ochronę zdrowia ze względu na mechanizm dopłat budżetowych dla osiągnięcia celu 7% PKB wydatków na zdrowie. Dla poprawy stanu finansów jednostek samorządu terytorialnego konieczne było wdrożenie rozwiązań rekompensujących, które ostatecznie znacznie ograniczyły niezależność samorządu terytorialnego. System finansowania jednostek samorządu terytorialnego wymaga po Polskim Ładzie pilnej reformy. Wreszcie Polski Ład przyczynił się do istotnego ograniczenia *tax expenditures* w podatku dochodowym, co wydaje się niezamierzonym, lecz zaakceptowanym skutkiem reformy.

Bibliografia

- Burton, M. i Sadiq, K. (2013). *Introduction. In tax expenditure management: A critical assessment*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511910142.001>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2018). *Preferencje podatkowe w Polsce*. <https://www.podatki.gov.pl/media/7339/raport-preferencje-podatkowe-w-polsce-nr-8.pdf>
- OECD R&D tax incentives database. (b.d.). <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=RDTAX>

- OECD. (2010). „*Introduction*”, in *tax expenditures in OECD countries*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264076907-en>
- Projekt. (2021). Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw z dnia 8 września 2021 r. Druk sejmowy nr 1531.
- Projekt. (2022). Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw z dnia 12 kwietnia 2022 r. Druk sejmowy nr 2186.
- Swift, Z. L. (2006, maj). *Managing the effects of tax expenditures on national budgets*. (World Bank Policy Research Working Paper, 3927).
- Ustawa. (2004). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1285).
- Ustawa. (2009). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1634).
- Ustawa. (2021). Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2105 ze zm.).
- Ustawa. (2022). Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1265).
- Uzasadnienie. (2022). Uzasadnienie do projektu ustawy budżetowej na rok 2023 z dnia 30 sierpnia 2022 r.

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY SAMODZIELNOŚCI FINANSOWEJ JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/5>



Sławomira Kańduła

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
slawomira.kandula@ue.poznan.pl

Polish Deal from the perspective of financial independence of local government units

Abstract

Purpose: The purpose of this chapter is to assess instruments that compensate local government units (LGUs) for the loss of income from shares in personal income tax and shares in corporate tax in connection with changes in these taxes as a result of Polish Deal program. The assessment was made from the point of view of the financial independence of local government units.

Design/methodology/approach: The paper begins with outlining the changes in state income taxes in Poland. The next section concerns the method of assessing the “foreign” income of LGU in the context of financial independence. Then the instruments that compensate local government units for the loss in tax revenues were discussed and their assessment was made from the point of view of the financial independence of LGU.

Findings: The following consequences of Polish Deal for LGU can be identified: 1) decrease in tax revenues, 2) deterioration of the structure of budget revenues (increase in the share of “foreign” revenues), 3) establishment of “rescue” instruments in the form of a subsidy development part and changes in the allocation of revenues from shares in state taxes. The financial consequences of the changes brought about by Polish Deal vary depending on the level of local government. The municipalities, including cities with powiat status, will feel them most acutely, as they have the highest share in personal income tax. The mechanism of dividing the development part of subsidy favors some local government units because it relates to the population size and not the actual loss of income from shares in state taxes. Instruments compensating the loss of income of LGU in connection with Polish Deal limit the financial independence of LGU and deepen the lack of transparency in the redistribution of income in the public finance sector in Poland.

Keywords: Polish Deal, local government units, shares in state income taxes, subsidy.

Sugerowane cytowanie:

Kańduła, S. (2023). Polski Ład z perspektywy samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego. W: E. Małecka-Ziembińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 85–113). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/5>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

Najważniejszą determinantą samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego (jst) są ich dochody własne, do których – w wąskim ujęciu – zalicza się podatki lokalne (tylko w gminach), opłaty lokalne, dochody z majątku i inne dochody zaliczane do własnych. Jednostki te pozyskują też inne dochody, w tym subwencję ogólną i dotacje celowe z budżetu państwa. Do źródeł dochodów jst zalicza się m.in. udział w podatku dochodowym od osób fizycznych (udział w PIT) i udział w podatku dochodowym od osób prawnych (udział w CIT), zwane dalej udziałami lub udziałami w podatkach państwowych. Dochody te – podobnie jak inne – powinny się charakteryzować cechami stałości i elastyczności. Przyjmuje się, że dochody są stałe, jeżeli ich rodzaje i zasady przyznawania nie ulegają zasadniczym zmianom w długim okresie, a elastyczne, gdy na ich wysokość oddziałują warunki ekonomiczne, w jakich działają jst. Niekiedy postuluje się też, aby dochody jst były stabilne, czyli pewne w sensie ekonomicznym. Są one takie, jeżeli wpływają do budżetów jst w ustalonej wysokości, bez względu na zmianę warunków, w jakich jednostki te funkcjonują (Kańduła, 2017).

W Polsce dochody z udziałów są zaliczane do dochodów własnych jst, mimo że – zgodnie z teorią federalizmu fiskalnego – nie ma ku temu merytorycznego uzasadnienia. W latach 2004–2021 konstrukcja udziałów, w tym ich procentowa wysokość, była względnie stała (tabela 1). Począwszy od 2005 r. głównym beneficjentem podatku dochodowego od osób fizycznych

Tabela 1. Wysokość procentowa udziałów w podatkach państwowych po 2003 roku

Lata	Gminy	Powiaty	Miasta na prawach powiatu ^a	Województwa samorządowe	Łączny udział jst ^b
Udział w podatku dochodowym od osób fizycznych					
2004	35,72	8,42	44,14	1,60	45,74
Od 2005	39,34 ^c	10,25	49,59		51,19
Udział w podatku dochodowym od osób prawnych					
2004–2007	6,71	1,40	8,11	15,90	24,01
2008–2009				14,00	22,11
Od 2010				14,75	22,86

^aSuma udziału należnego z tytułu dochodów gminy oraz z tytułu dochodów powiatu.

^bBez 5-procentowego udziału w PIT przysługującego górnśląsko-zagłębiowskiej metropolii.

^cWielkość docelowa. Korekta wskaźnika udziału jest związana z finansowaniem kosztów pobytu osób w domach pomocy społecznej skierowanych tam przed 1 stycznia 2004 r. W 2022 r. udział wynosił 38,34%.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2021).

są jst, które przejmują 51,19% podatku (bez uwzględnienia udziału metropolii). Spośród nich największym beneficjentem są miasta na prawach powiatu, a następnie „zwykłe” gminy. Warto pamiętać, że nowe gminy/powiaty powstałe w wyniku połączenia się minimum dwóch jst otrzymują udział w PIT wyższy o pięć punktów procentowych (w okresie 5 lat). Pięcioprocentowy udział w PIT od podatników zamieszkałych na obszarze związku metropolitalnego ma też górnośląsko-zagłębiowska metropolia. W przypadku podatku dochodowego od osób prawnych głównym beneficjentem jest budżet państwa, który gromadzi ponad 3/4 wpływów z tego tytułu. Spośród jst największy udział w CIT osiągają samorządowe województwa.

W latach 2004–2021 względnie stała była też konstrukcja udziałów. Udziały w PIT były przyznawane w określonej wysokości, proporcjonalnie do relacji między wysokością PIT zapłaconego przez osoby fizyczne mające miejsce zamieszkania na terenie danej jst a ogólną kwotą należnego PIT z terenu całego kraju. Podstawą do wyliczenia udziałów były (i są nadal) wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych pobieranego na zasadach ogólnych, tj. według progresywnej skali podatkowej, oraz podatku pobieranego od dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w wysokości 19%. Brane były pod uwagę dochody z roku poprzedzającego rok budżetowy o dwa lata.

W latach 2004–2021 jst przysługiwał udział w CIT od podatników tego podatku mających siedzibę na obszarze tej jst. W przypadku podmiotów wielozakładowych udział w CIT danej jst jest ustalany proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych w oddziale przedsiębiorstwa zlokalizowanym na terenie tej jst w stosunku do ogółu pracowników całego przedsiębiorstwa.

Udziały pełnią funkcję wyrównawczą (Banaszewska, 2022; Kańduła, 2017). Można im też przypisywać funkcję stymulacyjną, a nawet stabilizacyjną (Wójtowicz, 2014), ale ich główną rolą jest dostarczanie środków na finansowanie zadań jst. Największe znaczenie fiskalne mają udziały w województwach, w których w 2020 r. stanowiły 43,2% dochodów ogółem, podczas gdy w miastach na prawach powiatu 26,7% tych dochodów, w powiatach 18,6%, a w gminach 16,2%. Największe znaczenie mają udziały w PIT w miastach na prawach powiatu. W 2020 r. stanowiły one 24,1% dochodów ogółem tych miast, mniejszą rolę odgrywają w powiatach (17,9%), następnie w gminach (15,4%), a najmniejszą w województwach (8,4%). Jednocześnie wydajność fiskalna udziałów w PIT w miastach jest około dwukrotnie większa niż w gminach wiejskich (Wójtowicz, 2021). Udziały w CIT odgrywają najważniejszą rolę w budżetach województw (w 2020 r. stanowiły 34,8% ogółu dochodów tych jednostek). W gminach stanowiły 0,8%, w powiatach 0,7%, a w miastach na prawach powiatu 2,6% dochodów ogółem (MF, 2021). Znaczenie udziałów w CIT w finansowaniu niższych szczebli samorządu terytorialnego jest więc marginalne (Wójtowicz, 2021). Znaczenie fiskalne zależy od rodzaju udziału, szczebla samorządu

terytorialnego (determinującego wysokość wskaźnika udziałów), typu administracyjnego gminy oraz specyfiki danej jst. Ważną determinantą kształtowania się dochodów z udziałów są również zmiany systemowe w konstrukcji podatków, w których udziały te są ustanowione. W latach 2021–2022, na skutek wejścia w życie programu społeczno-gospodarczego rządu pod nazwą Polski Ład, konstrukcja obu podatków dochodowych uległa daleko idącej modyfikacji. Należy się więc spodziewać, że zmiany te nie będą obojętne z punktu widzenia wysokości dochodów jst z tytułu udziałów, które będą wpływać do budżetów jst w najbliższych latach.

Problematyka wpływu zmian podatkowych składających się na program rządowy Polski Ład oraz – będących tego pokłosiem – zmian w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego była już przedmiotem publikacji prasowych (Cieślak-Wróblewska, 2022), ekspertyz (Wyszkowska i Wyszkowski, 2022) oraz artykułów naukowych (Czekaj i Wiktorzak, 2022). Problematyka ta jest na tyle ważna i aktualna, że podjęto ją także w tym rozdziale, włączając się tym samym w nurt toczącej się dyskusji. Celem rozdziału jest ocena zmian w systemie dochodów jst uchwalonych w 2021 r. z punktu widzenia samodzielności finansowej jst. Postawiono tezę, że zmiany w źródłach dochodów jednostek samorządu terytorialnego wywołane zmianami podatkowymi ujętymi w programie społeczno-gospodarczym rządu pod nazwą Polski Ład ograniczają samodzielność finansową tych jednostek.

Rozdział podzielono na kilka punktów. W pierwszym zarysowano zmiany w systemie podatkowym mające wpływ na dochody jst oraz przedstawiono ich konsekwencje finansowe. Następnie przedstawiono kryteria oceny dochodów obcych z punktu widzenia samodzielności finansowej jst. Różne dochody jst mogą w mniejszym lub większym stopniu sprzyjać samodzielności finansowej jst. Najczęściej za korzystne z punktu widzenia tej samodzielności uznaje się dochody własne. Jednak po spełnieniu określonych kryteriów dochody obce, które zaproponowano jst jako rekompensatę utraconych wpływów z udziałów w podatkach państwowych, mogą sprzyjać tej samodzielności. W trzecim punkcie scharakteryzowano zmiany w systemie dochodów gmin uchwalone w 2021 r. i oceniono je z przyjętego punktu widzenia. Rozdział zwięźczo zakończono.

1. Zarys zmian w polskim systemie podatkowym związanych z programem Polski Ład na tle wcześniejszych modyfikacji konstrukcji podatków dochodowych

Najważniejsze z punktu widzenia samodzielności finansowej jst zmiany w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych zestawiono w tabeli 2¹. Zasadnicze zmiany systemu podatkowego będące istotą programu rządowego Polski Ład zostały zapisane w ustawie o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2021b).

Po wejściu w życie zmian związanych z Polskim Ładem zasygnalizowanych w tabeli należy się spodziewać spadku wpływów z PIT, karty podatkowej oraz wzrostu dochodów z CIT i ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych². Zmiany te nie są więc obojętne z punktu widzenia sytuacji finansowej podatników, budżetu państwa, Narodowego Funduszu Zdrowia i jednostek samorządu terytorialnego. W większości przypadków, przynajmniej w krótkim okresie, spowodują one ubytek dochodów, choć niektóre (np. zmiany w CIT oraz brak możliwości odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne od kwoty PIT) mają zwiększyć kwotę podatku płaconego przez niektórych podatników w dłuższym okresie.

Na przykład podwyższenie kwoty wolnej od podatku spowoduje zmniejszenie o połowę liczby podatników, których podstawa obliczenia podatku mieści się w drugim przedziale skali podatkowej (MF, 2022). Warto też zwrócić uwagę na rozwiązania zmierzające do wyeliminowania z systemu podatkowego uproszczonej formy opodatkowania w postaci karty podatkowej. Możliwość wyboru tej formy opodatkowania nie mają już podatnicy rozpoczynający działalność w 2022 r. oraz podatnicy, którzy w dniu 31 grudnia 2021 r. byli opodatkowani w inny sposób.

Ustanowienie wyższych limitów przychodów (do 2 mln euro) spowoduje przejście dotychczasowych podatników PIT prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą z opodatkowania na zasadach ogólnych na zryczałtowany

¹ Szerzej zmiany te zostały przedstawione w innych rozdziałach monografii.

² Zdecydowano się na wspomnienie o zmianach w podatkach państwowych przed 2021 r., aby uzmysłowić czytelnikowi, że od dłuższego czasu jst ponoszą ciężar zmian w tych podatkach będących następstwem polityki społeczno-gospodarczej organów administracji rządowej. Według szacunków Ministerstwa Finansów tylko w 2009 r. obniżenie stawek podatkowych i zmiana skali podatkowej spowodowały spadek dochodów z PIT w wysokości 8,6 mld zł, z czego 48,8% ubytku przypadło na dochody jst z tytułu udziałów w tym podatku (*Odpowiedź*, 2008). Czekaj i Wiktorzak (2022) przywołują dane, które obrazują, że zmiany w konstrukcji PIT, które wprowadzono w 2019 r., wpłynęły na spadek dochodów jst o 1,8 mld zł (w 2019 r.) oraz o 6,1 mld zł (w 2020 r.), co oznacza, że dochody z udziału w PIT spadły o 10%.

Tabela 2. Najważniejsze zmiany w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku dochodowego od osób prawnych oraz innych podatków dochodowych w Polsce mające wpływ na dochody jednostek samorządu terytorialnego

Rodzaj zmiany	Okres wejścia w życie (obowiązywania) ^a					
	2008	2009	2017	2019	2021	2022
Zarys zmian w podatku PIT						
Ulga „na wychowanie dzieci” ^b						
Rozszerzenie ulgi z tytułu wychowywania dzieci na pierwsze dziecko						
Obniżenie stawek podatku z 19%, 30% i 40% do 18% i 32% oraz zmiana skali podatkowej						
Obniżenie stawki podatku z 18% do 17% oraz podwyższenie kosztów uzyskania przychodów				od 1 października		
Zwolnienie osób, które nie ukończyły 26 lat i nie przekroczyły górnego limitu dochodów				od 1 sierpnia		
Podwyższenie kwoty wolnej od podatku z 8 do 30 tys. zł dla wszystkich podatników rozliczających się na zasadach ogólnych oraz podwyższenie do 120 tys. zł drugiego progu podatkowego (od którego stawka podatku wynosi 32%)						
Tzw. ulga dla klasy średniej, która miała zrekompensować niektórym grupom podatników niekorzystne dla nich zmiany wywołane Polskim Ładem						
Tzw. ulga na powrót – czasowe zwolnienie z podatku przychodów (do kwoty 85 528 zł rocznie) osób, które po 31 grudnia 2021 r. zostały rezydentami podatkowymi w Polsce po okresie co najmniej 3-letniej przerwy						
Zwolnienie z podatku podatników wychowujących co najmniej czworo dzieci						
Zwolnienie z podatku osób, które – mimo nabycia uprawnień emerytalnych – nie pobierają stosownego świadczenia i osiągają przychody do 85 528 zł rocznie ^c						
Zniesienie możliwości odliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne od kwoty obliczonego podatku						
Obniżenie stawki podatku z 17% do 12% i likwidacja tzw. ulgi dla klasy średniej						od 1 lipca

Zarys zmian w podatku CIT			
Obniżenie stawki dla małych podatników z 19% do 15%			do 2018
Obniżenie stawki dla małych podatników z 15% do 9%			
Ustanowienie CIT estońskiego			
Ustanowienie podatku minimalnego, ograniczenie możliwości dokonywania odpisów amortyzacyjnych od niektórych środków trwałych, ograniczenia w rozliczaniu kosztów finansowania długiem, zmiany dotyczące tzw. ukrytej dywidendy			
Zarys zmian w ryczałcie ewidencjonowanym i w karcie podatkowej			
Zwiększenie limitu przychodów ewidencjonowanych z 250 tys. euro do 2 mln euro			
Obniżenie stawek ryczaftu od przychodów ewidencjonowanych dla niektórych rodzajów działalności ^d			
Brak możliwości wyboru karty podatkowej przez przedsiębiorców rozpoczynających prowadzenie działalności gospodarczej lub chcących zmienić formę opodatkowania			

^a Zmiany w konstrukcji podatków, które weszły w życie przed 2021 r. nie są bezpośrednio związane z Polskim Ładem, ale wpłynęły na zmniejszenie bazy podatkowej, a tym samym wysokości dochodów pobieranych przez jst.

^b Wysokość ulgi była modyfikowana. Zmieniany był też jej zakres; niekiedy była uzależniona od liczby posiadanych dzieci oraz poziomu dochodów (Czekaj i Wikto-rzak, 2022).

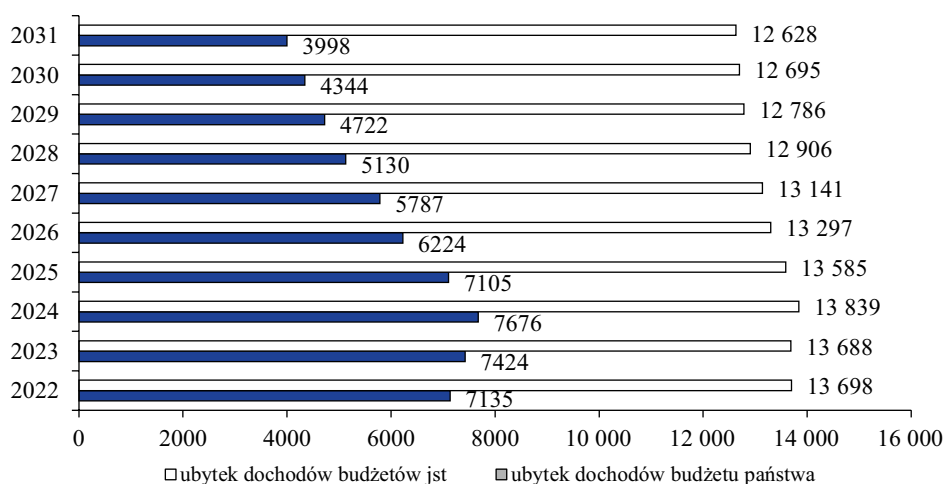
^c Zwolnienie przysługuje również w razie wyboru opodatkowania w formie ryczaftu od przychodów ewidencjonowanych.

^d Od 2022 r. stawki obniżono dla osób wykonujących: zawody medyczne, wybrane zawody techniczne (architektów, inżynierów budownictwa, rzeczoznawców budow-lanych) oraz świadczących niektóre usługi w zakresie technologii informatycznych.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Ustawa, 2006, 2019, 2021b; RM, 2022).

podatek dochodowy od osób fizycznych, z którego wpływy nie są ani źródłem dochodów któregośkolwiek szczebla samorządu terytorialnego, ani jst nie partycypują w nich w formie udziału. Szacuje się, że zmiana ta spowoduje zwiększenie dochodów budżetu państwa kosztem jst. Począwszy od 2021 r. ubytek może wynieść rocznie 1,4 mld zł (Czekaj i Wiktorzak, 2022).

W latach 2022–2031 łączny ubytek dochodów budżetu państwa i budżetów jst ma wynieść 1891,8 mld zł (rysunek 1). W około 70% ciężar tego ubytku mają ponieść jst³. Szacowane zmniejszenie dochodów jst z tytułu Polskiego Ładu opiewa na kwotę 13,7 mld zł w 2022 r. oraz 132,3 mld w perspektywie 10 lat (w cenach stałych z 2018 r.). Beneficjentem zmian ma być Narodowy Fundusz Zdrowia, którego przychody w podanym okresie mają się zwiększyć o 115 mld zł. Ustawodawca zdaje sobie sprawę z tego, że zasygnalizowane zmiany są niekorzystne dla jst, dlatego w celu zmniejszenia ubytku w ich dochodach zaprojektowano nową część subwencji ogólnej, która będzie scharakteryzowana w dalszej części rozdziału, oraz wprowadzono zmiany w konstrukcji i zasadach przyznawania innych dochodów obcych. Zmiany te nie są obojętne z punktu widzenia samodzielności finansowej jst.

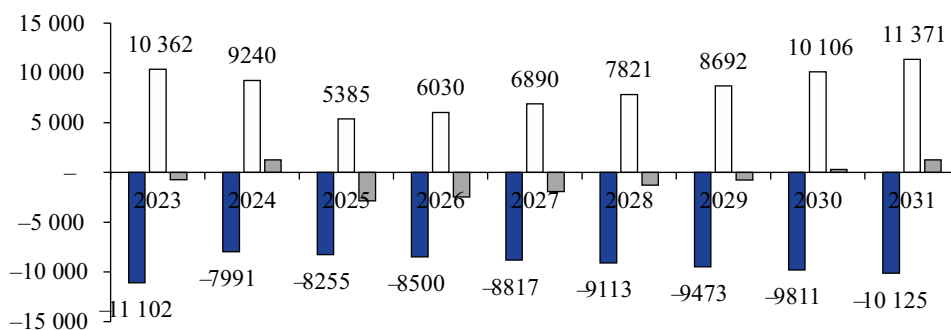


Rysunek 1. Szacowany ubytek dochodów budżetów jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa z tytułu zmian podatkowych wprowadzonych w związku z programem Polski Ład w latach 2022–2031

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (RM, 2022; Ustawa, 2021b; <https://legislacja.gov.pl/docs//2/12349409/12805420/12805421/dokument515062.pdf>).

³ Szacunki dotyczące ubytku dochodów poszczególnych gmin można sprawdzić na stronie <https://natwojkoszt.pl>. W szacunkach tych uwzględniono dane o średnim ubytku dochodów opublikowane przez Ministerstwo Finansów w ocenie skutków regulacji projektu ustawy z PIT (26,8%). Ubytki dotyczą planowanej na 2021 r. kwoty udziałów w PIT (z projektu budżetu państwa na ten rok).

W dniu 22 kwietnia 2022 r. ogłoszono modyfikację programu Polski Ład (tzw. Polski Ład 2.0), która – najogólniej – polega na obniżeniu stawki podatku dochodowego od osób fizycznych z 17% do 12% i likwidacji ulgi dla klasy średniej. Zmiany weszły w życie z dniem 1 lipca 2022 r. Spowodują one dalszy ubytek dochodów jst (rysunek 2).



Rysunek 2. Bilans wpływu obniżenia stawki podatku dochodowego od osób fizycznych do 12%, likwidacji ulgi dla klasy średniej i innych zmian oraz przekazania jednostkom samorządu terytorialnego dodatkowej części rozwojowej subwencji ogólnej w latach 2023–2031

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (RM, 2022).

Ministerstwo Finansów przekonuje, że w 2022 r. zmiany wynikające z Polskiego Ładu 2.0 nie wpłyną na spadek dochodów z udziału w PIT, ponieważ w tym roku udziały te są przekazywane w stałych miesięcznych ratach, co ma zabezpieczyć jst przed wahaniami koniunktury i ustabilizować ich dochody⁴. Przyznaje ono jednak, że w latach 2023–2031 zmiany te spowodują zmniejszenie dochodów jst o kwotę 83,2 mld zł⁵. Ubytek ten ma zostać zrekompenso-

⁴ Do wyliczenia rat przyjmuje się jednak dane z maja 2020 r. Tymczasem rosnąca inflacja spowoduje najprawdopodobniej wzrost wynagrodzeń, którego nie uwzględniono przy obliczaniu stałych rat. Skarbnicy szacują, że w tych warunkach do budżetów jst wpłynęłyby najprawdopodobniej więcej środków, niż zaplanowało Ministerstwo Finansów. Z kolei Ministerstwo uspokaja, że dokona korekty dochodów planowanych (na których podstawie wyliczono stałe raty) i zwiększy je lub zmniejszy w zależności od faktycznego wykonania dochodów z udziałów. Samorządowcy krytykują jednak to rozwiązanie, ponieważ korekta ma nastąpić dopiero po dwóch latach, tj. przy planowaniu budżetów na 2024 r. (Cieślak-Wróblewska, 2022).

⁵ Ministerstwo Finansów szacuje, że w latach 2022–2031 ubytek dochodów podatkowych na skutek programu Polski Ład wyniesie 132,3 mld zł. W wyliczeniach spodziewanych zmian w związku z Polskim Ładem 2.0 pojawiła się kwota 83,2 mld zł. Według autorki różnica ta wynika z tego, że w pierwszym przypadku podano ubytek dochodów w związku ze zmianą w konstrukcji obu podatków dochodowych oraz w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych a w drugim – tylko ubytek dochodów na skutek zmian w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych. Ministerstwo Finansów nie odniosło się do rozbieżności w podanych przez siebie wyliczeniach.

wany dodatkową kwotą części rozwojowej subwencji ogólnej (określanej mianem reguły dochodowej z art. 9b ustawy o dochodach jst) w łącznej wysokości 75,9 mld zł. Mimo tej rekompensaty dochody jst będą więc niższe (szacunkowo) o 7,3 mld zł. Ministerstwo Finansów tłumaczy, że kwota rekompensaty (dodatkowej części subwencji) „różni się w poszczególnych latach w wyniku waloryzacji kwoty referencyjnej wskaźnikiem średniorocznej dynamiki nominalnego PKB z ośmiu lat poprzedzających o dwa lata rok budżetowy, podczas gdy dynamika wpływów z PIT nie jest w ten sposób uśredniona. W wyniku tego w roku 2031 i kolejnych latach pojawia się nadwyżka po stronie dochodów JST” (RM, 2022). Ministerstwo przekonuje też, że w następnych latach jst będą otrzymywać dodatkowe środki finansowe w formie uzupełnienia subwencji ogólnej (na podstawie art. 36b; art. 28 ust. 4 ustawy o dochodach jst) lub na skutek planowanych zmian w systemie subwencjonowania (RM, 2022).

Należy zaznaczyć, że obniżki stawek podatkowych oraz ulgi mogą spowodować wzrost wpływów podatkowych w dłuższym okresie, jednak początkowo wywołają one ubytek dochodów budżetu państwa i budżetów jst, który tym ostatnim powinien zostać zrekompensowany 1 : 1 (wyrównany). Jest to o tyle ważne, że nawet rząd przyznaje, że zmniejszenie dochodów jst z tytułu udziału w PIT może mieć charakter długotrwały (RM, 2022).

2. Kryteria oceny dochodów obcych z punktu widzenia samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego⁶

Samodzielność jednostek samorządu należy do najbardziej dyskutowanych zagadnień gospodarki samorządowej, także w kontekście potencjału dochodowego jst (Malinowska-Misiąg, 2019). Samodzielność ta może być rozpatrywana w różnych ujęciach (Felis, 2011). Problematykę tę można badać od strony podmiotowej (np. koncentrując się na relacjach między organami władzy i administracji rządowej oraz organami władzy i administracji samorządowej) oraz przedmiotowej. W tym ostatnim ujęciu samodzielność tę można badać na wielu płaszczyznach, na przykład odnosząc się do systemu finansowania tych podmiotów (Denek, 2001). Za podstawę samodzielności jst uważa się samodzielność finansową, zwaną niekiedy ekonomiczno-finansową (Babczuk i Bednik, 2022), która jest jednym z najczęściej ocenianych i krytykowanych zagadnień samorządności terytorialnej.

Samodzielność finansowa jst oznacza przyznanie organom władzy samorządowej prawa do decydowania o strukturze i wysokości dochodów i przy-

⁶ Wcześniejsza wersja tego punktu została opublikowana w (Kańduła, 2003).

chodów oraz o rodzajach, kierunkach i rozmiarach wydatków, a także rozchodów. Tak rozumiana samodzielność finansowa może być rozpatrywana w aspekcie dochodowym, wydatkowym (Kańduła, 2003; Surówka, 2013) i mieszanym (Piotrowska-Marczak, 1992) lub dochodowym, pożyczkowym, wydatkowym i proceduralno-budżetowym (Babczuk i Bednik, 2022). Cechą wspólną poglądów przywołanych autorów jest wyodrębnienie samodzielności w stanowieniu o dochodach (tzw. samodzielności dochodowej).

Samodzielność w zakresie pozyskiwania dochodów jest postulatem, który nie oznacza konieczności wyposażenia jst tylko w dochody własne. W przypadku samodzielności dochodowej postuluje się bowiem zapewnienie jst pewnych źródeł dochodów własnych i dochodów obcych oraz zagwarantowanie możliwości zwiększania środków finansowych poprzez sięganie do różnych źródeł i wykorzystywanie różnych narzędzi (Piotrowska-Marczak, 1997), w tym zaciągania zobowiązań. Do dochodów własnych zalicza się te, których źródła znajdują się na terenie działania danej jst, zostały jej przyznane w całości i bezterminowo, a organy samorządowe mają kompetencje do kształtowania ich konstrukcji, a tym samym do oddziaływania na liczbę i wydajność źródeł tych dochodów. Te źródła finansowania, które nie charakteryzują się wymienionymi przymiotami, należy zaliczyć do dochodów obcych (zasilających, wyrównawczych, uzupełniających). Przez dochody obce rozumie się dochody przekazywane jst z budżetu państwa, tj.: udziały we wpływach z podatków państwowych, subwencje ogólne i dotacje celowe z budżetu państwa⁷.

Samodzielność dochodową można mierzyć za pomocą wskaźnika samodzielności finansowej (dochodowej), który wyraża się stosunkiem dochodów własnych do wydatków budżetowych. Oblicza się także wskaźnik salda bieżącego budżetu, który informuje, jaki procent wydatków budżetu jst pokrywają dochody własne. Stopień samodzielności próbuje się również badać, analizując m.in. udział wydatków jst w PKB, udział podatków lokalnych w dochodach własnych, udział dochodów obcych (i poszczególnych ich rodzajów) w dochodach ogółem (Guziejewska, 2002). Miarą samodzielności może być potencjał dochodowy własny (Malinowska-Misiąg, 2019). Zakres (stopień) samodzielności może być też określany poprzez wskazywanie rozwiązań systemowych sprzyjających tej samodzielności oraz ją ograniczających.

Współcześnie nie neguje się już potrzeby przekazywania jst dochodów obcych, aczkolwiek samodzielności jst w największym stopniu sprzyjają dochody własne. Konieczność dofinansowania działalności jst wynika bowiem z kilku przyczyn (Kańduła, 2017).

Pierwsza przesłanka jest związana z koniecznością finansowania przez państwo zadań zleconych. Po drugie, przy braku dostatecznych dochodów własnych

⁷ Poza przedmiot rozważań wykraczają więc m.in. dotacje z państwowych funduszy celowych, kredyty i pożyczki.

powstaje konieczność świadomego dofinansowania jst (zasada równości pionowej). Kolejną przyczyną są dysproporcje w rozkładzie źródeł dochodów własnych wynikające głównie z warunków naturalnych. Na te dysproporcje nakładają się różnice, np. w poziomie uprzemysłowienia, co w konsekwencji powoduje różnice w wydajności źródeł dochodów własnych (w bazie podatkowej) jst. Uznaje się, że dysproporcje nie powinny obciążać wyłącznie mieszkańców danej wspólnoty (zasada równości poziomej).

Inną przesłanką jest konieczność dofinansowywania jst ze względu na to, że usługi świadczone przez nie powinny mieć w miarę wyrównany, przynajmniej minimalny standard. Dochodzi do tego przekonanie o potrzebie likwidacji nadmiernych różnic w stanie infrastruktury technicznej w skali kraju (np. będących zaszczością historyczną).

Za przesłankę występowania rozpatrywanych dochodów należy także uznać to, że wiele decyzji mających wpływ na gospodarkę jst zapada na szczeblu centralnym. Decyzje takie mogą powodować nierównomierność szans i efektów rozwoju poszczególnych jst. Istnieje więc konieczność rekompensaty ubytku w dochodach jst, który jest konsekwencją zmian w przepisach prawnych regulujących wybrane dziedziny działalności lub zmian w konstrukcji podatków lokalnych, które są ustanawiane w związku z polityką społeczno-gospodarczą państwa (Kańduła, 2017).

Warto jeszcze wspomnieć, że w odniesieniu do miast średnich i dużych występuje potrzeba przekazywania dodatkowych dochodów ze względu na to, że z usług świadczonych przez organy tych miast korzysta także ludność spoza ich terenu administracyjnego, co zwiększa koszty ich świadczenia. W tych społecznościach uwidaczniają się też takie problemy, które zazwyczaj nie występują w gminach o niewielkiej liczbie mieszkańców, np. konieczność zapewnienia komunikacji zbiorowej.

Nie bez znaczenia jest także fakt, że transfery z budżetu państwa są – z punktu widzenia organów władzy i administracji rządowej – dobrą formą ingerencji w działalność jst. Za pomocą tych instrumentów państwo może realizować własną politykę społeczno-gospodarczą i pobudzać jst do zachowań przez siebie pożądaných, np. do obniżki niektórych wydatków budżetowych, stosowania ulg w podatkach, ponoszenia wydatków inwestycyjnych na określone cele. W związku z tym podział źródeł dochodów pomiędzy państwo a jst jest zawsze celowo niedostosowany do potrzeb zgłaszanych przez jst (Ruśkowski, 1994).

Ponadto poprzez zwiększającą się rolę dochodów obcych władze państwowe mogą przerzucić na samorząd część odpowiedzialności za kształtowanie się równowagi całego sektora finansów publicznych. Zwiększenie tej odpowiedzialności ma się przejawiać w przyzwoleniu przedstawicieli samorządu terytorialnego na stosowanie scentralizowanych metod finansowania jst, np. poprzez tworzenie funduszy celowych w Banku Gospodarstwa Krajowego, w zamian za

możliwość otrzymania środków z nowych, pozabudżetowym źródeł finansowania inwestycji.

O ile sam fakt konieczności uzupełniania dochodów jst ze środków zgromadzonych w budżecie państwa nie jest już zazwyczaj negowany, o tyle wiele kontrowersji wzbudzą następujące kwestie: formy dochodów własnych i obcych (Witczak, 2009), proporcje pomiędzy dochodami własnymi a obcymi, sposób wyodrębnienia dochodów obcych z budżetu państwa, zasady ich podziału między jst. Wątpliwości budzi także system finansowania różnych kategorii gmin. Badacze zastanawiają się również, czy Polska dojrzała już do zróżnicowania źródeł finansowania różnych kategorii gmin, szczególnie miast na prawach powiatu oraz gmin wiejskich, czy też należy utrzymać unifikację rozwiązań (Denek, 2008; Kańduła, 2010). Kontrowersyjny jest też wpływ zmian w konstrukcji podatków państwowych na wysokość dochodów jst i problem rekompensaty tym jednostkom ubytku dochodów (Kańduła, 2011). Ostatnie z zagadnień na nowo nabrało aktualności w związku ze zmianami systemu podatkowego wprowadzanymi pod hasłem Polski Ład.

Oceny systemu dochodów obcych można dokonać z uwzględnieniem m.in. następujących kryteriów: rodzaj (forma) tych dochodów, sposób ich wydzielenia z dochodów budżetu państwa oraz sposób ich podziału pomiędzy jst.

Z punktu widzenia samodzielności finansowej jst istotne są rodzaje dochodów zaliczanych do dochodów obcych. Dyskusję może wzbudzić umieszczenie w tej grupie udziałów w podatkach państwowych. Udziały te są czasami zaliczane do dochodów własnych (Kotlińska, 2009). Podobieństwo pomiędzy udziałami w podatkach państwowych a dochodami własnymi wynika stąd, że pochodzą one ze źródeł znajdujących się na terenie działania danej jst. Organy jst mogą więc pośrednio – wykorzystując dostępne im instrumenty – wpływać na liczbę i wydajność tych źródeł dochodów. Podobieństwo obu grup dochodów jest większe, jeżeli procentowa wysokość udziałów jest określana bezterminowo i na zasadach ogólnych, a konstrukcja podatków państwowych, w których jst przyznano udziały, oraz konstrukcja samych udziałów nie ulega częstym zmianom. Podobieństwo to nie jest jednak na tyle duże, aby zaliczyć udziały do kategorii dochodów własnych. Główną różnicą pomiędzy dochodami własnymi a udziałami w podatkach państwowych jest to, że dochody własne w całości wpływają do budżetów samorządowych i organy jst mają wpływ na konstrukcję – przynajmniej niektórych – dochodów własnych. Z kolei w odniesieniu do podatków, w których są ustanowione udziały, jst nie mają żadnych uprawnień o charakterze władczym. Argumentów tych nie uwzględnił w Polsce ustawodawca, zaliczając udziały do kategorii dochodów własnych (Ustawa, 2003).

Subwencje i dotacje celowe są uznawane za instrumenty ograniczające samodzielność finansową jst, ale problematyka ta jest bardziej skomplikowana. Sub-

wencja ogólna – jak sugeruje nazwa – nie jest, a przynajmniej nie powinna być przyporządkowana konkretnym wydatkom. Ten rodzaj dochodu pozwala państwu na realizację własnej polityki, np. w zakresie zmniejszania różnic w zagospodarowaniu przestrzennym czy polityki edukacyjnej, a jednocześnie nie ogranicza samodzielności organów samorządowych w dysponowaniu otrzymanymi środkami. Poszczególne części subwencji ogólnej stanowią łącznie z dochodami własnymi i wpływami z udziałów jedną pulę środków przeznaczanych na finansowanie zadań własnych jst (Denek, 2001).

Samo nazwanie transferu subwencją nie zabezpiecza jst przed arbitralnym podziałem środków między te jednostki według niejasnych i nieobiektywnych (Sześciło, 2021) oraz przypadkowych (Kornberger-Sokołowska, 2013) kryteriów. Subwencje ogólne (lub poszczególne części składające się na subwencję) powinny być przyznawane jst według w miarę zobiektywizowanych kryteriów. Ważne jest, aby kryteria te wyrażały faktyczne zapotrzebowanie na środki finansowe w jst i jednocześnie nie zmniejszały ich aktywności w pozyskiwaniu dochodów własnych. Jeżeli konstrukcja różnych części subwencji nie ulega częstym zmianom i są one przyznawane według zobiektywizowanych wielkości, to nie krępują zbyt wiele władz samorządowych i sprzyjają podejmowaniu działań stymulujących rozwój jst (Miemiec, 1998).

Inny charakter mają dotacje celowe przeznaczone na sfinansowanie zadań zleconych oraz finansowanie lub dofinansowanie zadań własnych. Z punktu widzenia państwa dotacje są skutecznym, sprawnym i elastycznym instrumentem prowadzenia jednolitej w skali kraju polityki w stosunku do jst. Tymczasem jst postrzegają dotacje celowe jako narzędzie ograniczania ich samodzielności. Z jednej strony wiąże się to z praktyką zaniżania dotacji na zadania zlecone (NIK, 2017), a z drugiej – z koniecznością przeznaczenia ich na wykonanie określonego zadania wchodzącego w zakres zadań własnych lub zleconych⁸. W wielu przypadkach sam fakt udzielenia dotacji oraz jej wysokość jest arbitralną decyzją organu je przyznającego (Kornberger-Sokołowska, 2013).

Z punktu widzenia samodzielności finansowej jst nie bez znaczenia jest także sposób wyodrębnienia dochodów obcych z dochodów budżetu państwa. Dochody te mogą być bowiem tak przydzielane, że ograniczają samodzielność jst lub jej sprzyjają, a nawet motywują do lepszego, bardziej ekonomicznego wykonywania zadań.

Udziały w podatkach państwowych mogą być przyznawane jst w rozmaity sposób – jako określona kwota dochodów budżetu państwa lub jako pewien procent tych dochodów. Dodatkowo mogą być stosowane odmiany drugiego sposobu: po pierwsze, udziały mogą być przyznawane w równej wysokości dla

⁸ Inną specyfiką (brakiem celowego przeznaczenia) odznacza się niewielka liczba dotacji, które są formą rekompensaty ubytku dochodów na skutek niektórych ustawowych zwolnień w podatku od nieruchomości.

wszystkich jst danego szczebla⁹; po drugie, może być stosowana zróżnicowana wysokość udziału. Procentowy sposób ustalenia udziałów jest korzystniejszy dla jst. Istnieje wprawdzie ryzyko osiągnięcia przez państwo niższych dochodów, a tym samym otrzymania przez jst mniejszych udziałów¹⁰, ale jst są wtedy bardziej zainteresowane materialnie pobieranymi na rzecz państwa dochodami.

Subwencje i dotacje mogą być wyodrębniane z dochodów budżetu państwa w dwojaki sposób. Jedną z możliwości jest coroczne ustalanie w ustawie budżetowej globalnej kwoty subwencji (lub jej poszczególnych części) i dotacji dla wszystkich jst (lub jst poszczególnych szczebli). Taki sposób wyodrębnienia rozpatrywanych dochodów jest niekorzystny dla jst, gdyż stwarza poczucie niepewności odnośnie do środków, jakie otrzymają one w kolejnych latach, co z kolei nie sprzyja podejmowaniu długofalowych decyzji inwestycyjnych. Poza tym jst są w tym przypadku traktowane na równi z innymi podmiotami, które wywierają naciski na zwiększenie należnej im kwoty (Denek, 2001).

Drugi sposób – wskaźnikowy – polega na zagwarantowaniu w przepisach prawnych procentowej wysokości subwencji lub dotacji należnych jst. Ten swoisty procentowy „udział” może być określony w stosunku do ogólnej kwoty planowanych w ustawie budżetowej dochodów budżetu państwa (ewentualnie też wpłat dokonywanych przez bogatsze jst) lub do wybranego podatku państwowego. W świetle zasady samodzielności ten sposób należy uznać za korzystniejszy. Sprzyja on pewnemu uniezależnieniu się jst od przetargów politycznych mających na celu znalezienie wydatków, które można ograniczyć. Metoda ta sprzyja także planowaniu budżetowemu, jst mogą bowiem przynajmniej szacunkowo ustalić wielkość należnych środków na następny rok budżetowy.

Ta ostatnia metoda wyodrębniania środków z budżetu państwa nie jest pozbawiona wad. Bezterminowe określenie procentowego „udziału” w dochodach budżetu państwa nie zapewnia stałej wysokości otrzymywanych środków. Wielkość ta zależy bowiem od wysokości i terminowości realizacji dochodów państwa w poszczególnych latach. Wpływają na nią także zmiany w konstrukcji dochodów, szczególnie zmiany podatków. Nie bez znaczenia jest także to, czy wysokość subwencji i dotacji będzie uzależniana od planowanych, czy też faktycznie zrealizowanych dochodów budżetu państwa.

Niemniej ważne jest określenie metod podziału subwencji i dotacji między jst. Zastosowanie mogą mieć przede wszystkim metody: uznaniowa, siły docho-

⁹ Nawet gminy danego typu administracyjnego są różnorodne. Na przykład w grupie gmin większych znajdują się bogate gminy z rozwiniętą funkcją przemysłową, tzw. gminy obwarzankowe otaczające gminy miejskie o tej samej nazwie, gminy peryferyjnie położone (tzw. gminy odległe) oraz gminy typowo rolnicze. Dobrym rozwiązaniem byłoby zróżnicowanie udziału w zależności od tzw. grup funkcjonalnych jst wyróżnionych przez Śleszyńskiego i Komornickiego (2016).

¹⁰ W tej sytuacji wysokość dochodów jst jest uzależniona od kształtowania się sytuacji gospodarczej w kraju.

dowej, finansowego zapotrzebowania (potrzeb wydatkowych), mieszana (Kańduła, 2017). Podział dochodów bez zapisania w przepisach prawnych jasnych zasad tego podziału wprowadza element niepewności do działalności jst. Organy samorządowe nie wiedzą wtedy, czy w ogóle otrzymają środki finansowe oraz w jakiej wysokości. W tym przypadku pod znakiem zapytania stoi realizacja zasady samodzielności finansowej jst. Przy wykorzystaniu metody uznaniowej charakteryzowane dochody stają się faktycznymi bezpośrednimi instrumentami oddziaływania państwa na jst. Samodzielności jst w większym stopniu sprzyja podział dochodów obcych na podstawie kryteriów zobiektywizowanych. Uzależnienie wysokości tych dochodów na przykład od liczby mieszkańców, zagęszczenia, wysokości dochodów na jednego mieszkańca, liczby dzieci w szkołach czy rzeczywistego ubytku dochodów wyklucza, a przynajmniej w znacznym stopniu ogranicza, dowolność państwa w przyznawaniu tych środków. Poza tym konsekwencją obiektywizacji przyznawanych jst świadczeń jest prawo roszczenia realizacji świadczenia przez państwo.

Obiektywizacji zasad przyznawanych dochodów uzupełniających powinna towarzyszyć ich pewność (stabilność). Braku pewności odnośnie do rozmiarów należnych jst środków finansowych nie można bowiem uznać za korzystne zjawisko z punktu widzenia samodzielnego prowadzenia gospodarki finansowej (Dębowska-Romanowska, 1998). W takiej sytuacji trudno zaplanować wydatki budżetowe i zaciągać zobowiązania.

3. Obiektywizacja dochodów obcych a zmiany w systemie dochodów jednostek samorządu terytorialnego będące pokłosiem programu Polski Ład

Identyfikacja instrumentów rekompensowania jst ubytku dochodów wywołanego zmianami wprowadzonymi w związku z programem Polski Ład¹¹ jest trudna, ponieważ nie zostały one skatalogowane w jednym akcie prawnym, a ponadto zmiany w systemie dochodów następują w trudnym okresie, w którym jst borykają się z konsekwencjami pandemii COVID-19, wysokiej inflacji i wojny w Ukrainie. Niejasne jest więc, które formy wsparcia kierowane do jst mają związek z pandemią COVID-19, które pozostają w związku z nadzwyczajnymi

¹¹ Początkowo instrumenty mające zrekompensować jst skutki programu rządowego Polski Ład były procedowane jako projekt ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład (przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 8 września 2021 r. i w tym samym dniu przesłany do sejmu). Później akt prawny przyjął nazwę: O zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw.

wydatkami ponoszonymi na pomoc obywatelkom i obywatelom Ukrainy, które wychodzą naprzeciw oczekiwaniom Trybunału Konstytucyjnego, który zakwestionował sposób obliczania wpłat wyrównawczych dokonywanych przez województwa, a które są formą rekompensaty ubytku dochodów wywołanego zmianami podatkowymi ogłoszonymi jako Polski Ład.

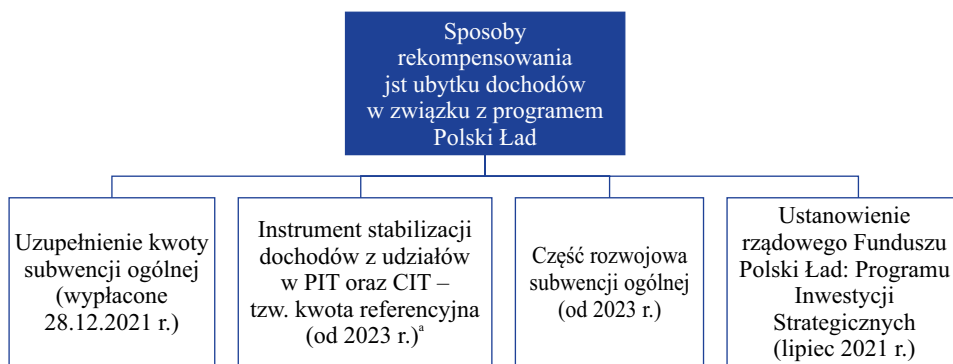
O braku przejrzystości we wprowadzanych rozwiązaniach świadczą chociażby zapisy, które pojawiły się w uzasadnieniu do projektu ustawy wprowadzającej zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z nimi celem zmian zaproponowanych przez Ministerstwo Finansów jest (RM, 2021):

- zwiększenie zasobu środków na wykonywanie zadań własnych;
- uelastycznienie zarządzania finansami przez zmianę reguł fiskalnych obowiązujących jst (wprowadzanie czasowych (w latach 2022–2025) preferencji dotyczących zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu jst oraz indywidualnego wskaźnika zadłużenia);
- zwiększenie stabilności i przewidywalności dochodów jst, aby były mniej narażone na wahania koniunktury gospodarczej oraz skutki zmian w podatkach;
- wyeliminowanie dysfunkcji systemu dochodów samorządowych, które uległy znacznemu nasileniu w okresie dekoniunktury wywołanej epidemią COVID-19 i mogą się pogłębić po wprowadzeniu zmian podatkowych zawartych w Polskim Ładzie;
- wzmocnienie potencjału inwestycyjnego jst.

Na rysunku 3 przedstawiono te zmiany w systemie finansowania jst, które autorka uważa za instrumenty rekompensowania jst ubytku dochodów wywołanego zmianami wprowadzonymi w związku z programem Polski Ład¹². Rozwiązania te mają także poprawić stabilność dochodów jst w dłuższym okresie. W tym miejscu zostanie dokonana krótka charakterystyka zasad przyznawania poszczególnych środków oraz podjęta próba oceny tych rozwiązań z punktu widzenia samodzielności dochodowej jst. Uwaga zostanie zwrócona na: rodzaj dochodów przekazywanych jst, sposób wyodrębniania tych dochodów z budżetu państwa oraz sposób ich podziału pomiędzy jst.

Pierwszym instrumentem łagodzącym konsekwencje zmian uchwalonych w związku z programem Polski Ład jest wypłacenie jst dodatkowych środków określanych jako uzupełnienie kwoty subwencji ogólnej. W ostatnich

¹² W ustawie o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Ustawa, 2021a) zapisano też rozwiązania, które mają uelastyczyć prowadzenie przez jst gospodarki budżetowej. W ustawie zapisano: 1) przejściowe preferencje dotyczące zasady zrównoważenia części bieżącej budżetu; 2) zmiany w zakresie indywidualnego limitu spłaty zobowiązań; 3) możliwość wyboru przez organ wykonawczy jst okresu (3 lub 7 lat), z którego liczony jest limit spłaty zobowiązań. Ponadto zmieniono zasady przyznawania udziałów w podatkach państwowych i inne instrumenty.



^a Jest to tzw. reguła dochodowa określona w art. 9b ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Rysunek 3. Sposoby rekompensowania jednostkom samorządowym ubytku dochodów wywołanego zmianami podatkowymi składającymi się na program rządowy Polski Ład

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Uchwała, 2021; Ustawa, 2021a).

dniach 2021 r., jst otrzymały łącznie 8 mld zł dochodów. O przeznaczeniu tych środków miał decydować organ stanowiący jst. Pieniądzy tych nie udało się wydać, więc „przeszły” one jako nadwyżka budżetowa na 2022 r., w którym otrzymały status przychodów publicznych. Spowodowało to iluzorycznie obraz sytuacji finansowej jst. Jednocześnie, ze względu na różne interpretacje regionalnych izb obrachunkowych, niejasne jest, czy środki te można przeznaczyć na finansowanie wydatków bieżących (Nelicki, 2022).

Następnym instrumentem jest tzw. kwota referencyjna dotycząca łącznych dochodów z udziałów w PIT oraz CIT¹³. Ten mechanizm stabilizacji dochodów zakłada, że jeżeli planowane na rok budżetowy dochody z obu udziałów będą niższe od tzw. kwoty referencyjnej oraz różnica między tymi łącznymi kwotami będzie większa od wysokości części rozwojowej subwencji ogólnej, to jst otrzyma wyrównanie ubytku dochodów do wysokości kwoty referencyjnej. Wyrównanie będzie polegać na zwiększeniu części rozwojowej subwencji do wysokości różnicy między tymi łącznymi kwotami rocznych dochodów (Wyszowska i Wyszowski, 2022).

Na 2022 r. kwotę referencyjną rocznego dochodu gmin z tytułu rocznego dochodu gmin z udziału w PIT oraz udziału w CIT ustalono w wysokości 69,9 mld zł. W następnych latach kwota ta będzie równa sumie:

- 1) referencyjnej kwoty rocznego dochodu z tytułu udziału w PIT z roku bazowego indeksowanej:

¹³ W rzeczywistości chodzi o zwiększenie części rozwojowej subwencji ogólnej, gdy łączna kwota dochodów z udziału w podatku PIT i CIT będzie niższa niż kwota referencyjna.

- a) wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach bieżących oraz
 - b) wskaźnikiem będącym ilorzem wysokości udziału w PIT w roku budżetowym i wysokości udziału w PIT w roku bazowym (obliczonych z uwzględnieniem art. 89 ustawy o dochodach jst z 2003 r.);
- 2) referencyjnej kwoty rocznego dochodu z tytułu udziału w CIT z roku bazowego indeksowanej wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości PKB w cenach bieżących.

Waloryzowana jest także kwota łącznych dochodów z udziałów powiatów i województw, z tym że w ich przypadku odbywa się ona tylko z uwzględnieniem wskaźnika przedstawionego w pierwszym punkcie.

Sama idea wyrównania ubytku dochodów jest dobra, problematyczne są jednak dane, które zostaną wzięte do wyliczenia kwoty referencyjnej. Strona samorządowa twierdzi, że kwota referencyjna przyjęta na 2022 r. (69,9 mld zł) jest niższa, zaniżona o około 10,3 mld zł. Wynika to z tego, że kwotę referencyjną przyjęto w wysokości planowanych przez jst dochodów z udziałów według stanu z maja 2021 r., czyli w trakcie pandemii, kiedy samorządowcy bardzo ostrożnie szacowali swoje dochody. W kwocie referencyjnej nie uwzględniono więc ani tego, że w 2021 r. dochody z udziałów były wyższe niż planowano o 6,3 mld zł, ani zdecydowanie wyższej niż przewidywał rząd inflacji, ani wysokiej dynamiki wzrostu wynagrodzeń i emerytur (Żółciak i Osiecki, 2022). Na zniżenie kwoty referencyjnej na 2022 r. zwrócili uwagę eksperci NBP (2022)¹⁴, jednak ich głos nie został uwzględniony w ostatecznej wersji rozwiązań prawnych.

Począwszy od 2023 r. jst będą otrzymywać część rozwojową subwencji ogólnej¹⁵. Ta forma dochodów obcych może być oceniona pozytywnie, ponieważ każda część subwencji ma przeznaczenie ogólne, co oznacza, że razem z dochodami własnymi (przynajmniej niektórymi) stanowi jedną pulę środków, która może być swobodnie rozdysponowana przez organy jst. Należy podkreślić, że te jst, których łączne dochody z udziałów będą niższe od kwoty referencyjnej, otrzymają wyższą kwotę części rozwojowej (jest to warunkowe zwiększenie tej części subwencji).

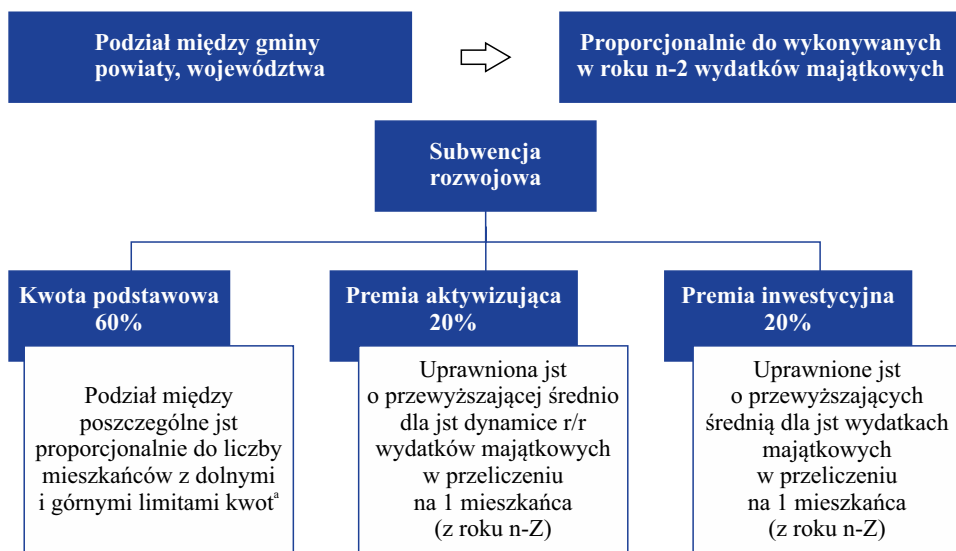
W pierwszym roku na część rozwojową subwencji ogólnej przeznaczone zostaną 3 mld zł. W kolejnych latach kwota tej części będzie waloryzowana

¹⁴ Zdaniem ekspertów NBP, aby zasada stabilizacji była oparta na realistycznych, a nie zaniżonych założeniach, kwotę referencyjną rocznego dochodu jst z obu udziałów na 2022 r. należałoby ustalić, indeksując te dochody w z 2021 r. wskaźnikiem średniej geometrycznej dynamiki PKB w cenach bieżących w latach 2013–2020 (NBP, 2022).

¹⁵ Tzw. kryzys energetyczny oraz niespodziewanie wysoka inflacja spowodowały trudności w finansowaniu wydatków na zadania własne bieżące w 2022 r. W związku z tym ustawodawca podjął decyzję o przekazaniu jst dodatkowych środków w kwocie 13,7 mld zł już w 2022 r. W konsekwencji w 2023 r. jst nie otrzymają części rozwojowej subwencji ogólnej (Ustawa, 2022).

wskaźnikiem średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach bieżących. W wyjątkowych okolicznościach, uzasadnionych potrzebą wykonania zadań ważnych z punktu widzenia rozwoju państwa, kwota tej części może być wyższa niż wynikająca ze wspomnianej waloryzacji. Sposób wyodrębnienia rozpatrywanej części subwencji jest niekorzystny z punktu widzenia samodzielności jst, ale sposób waloryzacji zapewnia obiektywność wyznaczania kwoty dzielonej pomiędzy jst.

Rozpatrywana część subwencji będzie dzielona na podstawie trzech kryteriów (rysunek 4), które – na pozór – mają charakter względnie zobiektywizowany. Konsekwencją jest podział części rozwojowej na trzy elementy: kwotę podstawową (60% części), premię aktywizującą (20% części) oraz premię inwestycyjną stanowiącą (20% części).



^a Limity ustanowione jako odsetek ogólnej kwoty przypadającej poszczególnym typom jst, mianowicie:

- gminy: co najmniej 0,01% i nie więcej niż 3% ogólnej kwoty dla gmin
- powiaty: co najmniej 0,1% i nie więcej niż 0,55% ogólnej kwoty dla powiatów
- województwa: co najmniej 3% i nie więcej niż 10% ogólnej kwoty dla województw

Rysunek 4. Zasady podziału części rozwojowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego

Źródło: (Czekaj i Wiktorzak, 2022).

Kwotę podstawową będą otrzymywać wszystkie jst proporcjonalnie do liczby mieszkańców, z tym, że określono minimalne (co jest korzystne dla gmin ubogich) oraz maksymalne kwoty dla poszczególnych rodzajów jst, co oznacza, że kwoty tej nie można traktować jako instrumentu rekompensaty ubytku dochodów, jest ona raczej instrumentem zmniejszającym ten ubytek.

Środki pieniężne ujęte w kwocie premii aktywizującej są dzielone pomiędzy te jst, w których dynamika wydatków majątkowych (pomniejszonych o wydatki finansowane z dotacji z budżetów innych jst) w roku poprzedzającym rok bazowy w stosunku do roku go poprzedzającego, w przeliczeniu na jednego mieszkańca jst, przekracza obliczoną w ten sam sposób dynamikę tych wydatków dla wszystkich jst danego typu w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju.

Trzeci element tej części – premia inwestycyjna – przysługuje tej jst, w której wydatki majątkowe w przeliczeniu na jednego mieszkańca jst w roku poprzedzającym rok bazowy są wyższe od wydatków majątkowych wszystkich jst danego szczebla w przeliczeniu na jednego mieszkańca w kraju.

Sposób wyodrębnienia części rozwojowej subwencji z budżetu państwa (poza wyznaczeniem kwoty na rok 2022) uniezależnia jst od corocznych przetargów politycznych mających na celu wywalczenie jak największych środków dla realizacji własnych zadań.

Odnosząc się do kryteriów podziału części rozwojowej subwencji, trzeba zwrócić uwagę na to, jaką funkcję przypisał jej ustawodawca. Jeżeli jego intencją było wyrównanie lub zmniejszenie ubytku dochodów na skutek zmian wywołanych programem Polski Ład, to rozwiązania te (z przyjętego punktu widzenia) należy ocenić negatywnie¹⁶. Przemawiają za tym następujące argumenty:

- Podział kwoty podstawowej nawiązuje do liczby mieszkańców, a nie do wysokości utraconych dochodów, a dodatkowo wysokość przyznanej kwoty jest limitowana. Nie ma więc związku między ubytkiem a rekompensatą. Zgadza się z tym Nelicki (2022), który dodaje, że 12 największych polskich miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich gromadzi łącznie 27% samorządowych wpływów z PIT, podczas gdy ich mieszkańcy stanowią 17% mieszkańców Polski. Na przyjętym rozwiązaniu skorzystają gminy, które mają niskie dochody z tytułu udziału w PIT, ponieważ one – przy podziale tej kwoty według liczby mieszkańców – otrzymają proporcjonalnie więcej środków finansowych niż gdyby kluczem podziału były utracone dochody (Żółciak i Osiecki, 2022).
- Podział środków według wysokości wydatków majątkowych sugeruje, że celem tej części ma być także (obok wyrównania ubytku w dochodach podatkowych) zwiększenie potencjału inwestycyjnego jst. Oznacza to brak spójności funkcji części rozwojowej subwencji.

¹⁶ Jeżeli zamiarem państwa jest wykorzystanie części rozwojowej do zmniejszenia różnic w wysokości dochodów na jednego mieszkańca, co zdaje się sugerować podział tej części na podstawie liczby mieszkańców, a nie wysokości utraconych dochodów, to mamy tu do czynienia z utworzeniem nowego instrumentu (mechanizmu) wyrównawczego, co niepotrzebnie komplikuje istniejący system niwelowania różnic w potencjale dochodowym jst.

- Wątpliwy jest też podział środków na podstawie wydatków majątkowych w przeliczeniu na mieszkańca. Pozornie jest to kryterium zobiektywizowane, ale wydatki te podlegają dużym wahaniom, a poza tym niektóre jst mogły ponosić wyższe wydatki w związku z otrzymaniem dofinansowania z funduszy celowych. Eksperti przekonują, że nie zawsze reguły dofinansowywania zadań inwestycyjnych są przejrzyste (Flis i Swianiewicz, 2021).

Ostatnim instrumentem wymienionym na rysunku 3 jest Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych. Program ten zaliczany jest do instrumentów wspierających jst w związku z programem Polski Ład (co sugeruje jego nazwa), ale nie nawiązuje się w nim do ubytku dochodów jst w związku ze zmianami w podatkach dochodowych. Poza tym program ten zaczął obowiązywać, zanim uchwalono zmiany w podatkach państwowych, a środki z tego programu mają formę prawną „dofinansowania”, co oznacza, że nie są dotacją z budżetu państwa ani z państwowego funduszu celowego. Ponadto dofinansowanie to jest pokrywane ze środków Funduszu Przeciwdziałania COVID-19, co sugeruje, że jest to raczej instrument wsparcia jst w związku z pandemią. Poza tym środki funduszu mają szansę otrzymać tylko te jst, które ponoszą wydatki inwestycyjne, złożą wnioski i spełnią – bliżej nieokreślone – kryteria otrzymania środków. Fundusz może być więc źródłem finansowania wydatków inwestycyjnych. Być może powiększy on lub – jak sugeruje Czudec (2021), który przyglądał się wykorzystaniu środków z programu Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych finansowego także z Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 – zastąpi wcześniej planowane dochody majątkowe, a przecież zmiany pod hasłem Polski Ład wpłynęły na spadek dochodów bieżących. W związku z brakiem przejrzystości w odniesieniu do charakteru tego programu wątek ten nie będzie rozwijany.

Wnioski

Rozwiązania, które zaproponowano jst jako rekompensatę ubytku dochodów, nie sprzyjają samodzielności dochodowej jst. Biorąc pod uwagę rodzaje przekazanych dochodów, należy zauważyć, że w dalszym ciągu, wbrew postulatam naukowców i praktyków, udziały w podatkach państwowych są traktowane jako dochody własne jst. Nawet jeśli zgodzimy się z tą klasyfikacją, wyraźny sprzeciw powinno budzić to, że ubytek w dochodach własnych ma być zrekompensowany (lub zmniejszony) poprzez przekazanie jst dochodów obcych (dwóch części subwencji, dotacji celowych z funduszu celowego). Konsekwencje finansowe dla poszczególnych jst będą różne. Z pewnością w największym stopniu – ze

względu na wysoki wskaźnik udziału w PIT oraz przyjęte limity maksymalnej rekompensaty ubytku dochodów – negatywnie odczuwają je miasta na prawach powiatu. Jednocześnie na modyfikacji dochodów jst zyskują prawdopodobnie gminy o dużej liczbie mieszkańców, w których udziały w PIT były niskie z uwagi na rolniczy charakter gminy, oraz gminy, które otrzymały dotację z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych (Wyszkowska i in., 2022).

Według autorki konstrukcja dochodów obcych może sprzyjać samodzielności jst wtedy, gdy są wyodrębniane z dochodów budżetu państwa i przyznawane jst według zobjektywizowanych kryteriów. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że system dochodów obcych jst będący pokłosiem konsekwencji zmian podatkowych ustanowionych w programie rządowym Polski Ład zawiera wiele rozwiązań ograniczających samodzielność dochodową jst. Być może okaże się on jednak korzystny z punktu widzenia zmniejszenia rozpiętości w dochodach między gminami różnych typów administracyjnych (Wyszkowska i in., 2022).

Rozdział ten powstał w momencie, gdy nie jest jeszcze znana ostateczna postać zmian podatkowych oraz przed opublikowaniem informacji na temat dochodów jst w 2021 roku, trudno jest więc się odnieść do skali ubytku dochodów. Zdaniem samorządowców oraz ekspertów NBP uchwalone instrumenty zmniejszenia ubytku dochodów jst nie są adekwatne do skali zmniejszenia dochodów. Brak pełnej rekompensaty ubytku dochodów będzie oznaczać konieczność sięgania do zwrotnych źródeł finansowania jst, co będzie równoznaczne ze wzrostem kwoty państwowego długu publicznego lub – w warunkach rosnących stóp procentowych – spadek tempa inwestycji samorządowych. Nie można się zgodzić ze słowami Skuzy, sekretarza stanu w Ministerstwie Finansów, wypowiedzianymi podczas konferencji naukowej pt. Samorząd terytorialny w dobie turbulentnych zmian otoczenia¹⁷, w świetle których samorząd terytorialny powinien wziąć na siebie część ryzyka spadku dochodów podatkowych (z tytułu udziałów w podatkach państwowych) w związku ze zmiennym przebiegiem zjawisk gospodarczych. W „normalnych” czasach, tzn. wtedy, gdy organy władzy państwowej nie przeprowadzają reform podatkowych, stanowisko to jest uzasadnione, ale ubytek dochodów jst, który następuje po 2021 r., nie jest konsekwencją cyklu koniunkturalnego, więc nie ma uzasadnienia to, aby konsekwencje polityki społeczno-gospodarczej państwa obarczyły jst.

Zastępowanie dochodów podatkowych jst (nawet tak niedoskonałych jak pochodzące z udziałów w podatkach państwowych i o małym znaczeniu fiskalnym jak karta podatkowa) różnymi formami rekompensat (uzupełnieniem subwencji, nową częścią subwencji, dotacjami z programów rządowych¹⁸) jest „krokiem

¹⁷ Konferencja odbyła się 8 kwietnia 2022 r. na platformie ZOOM.

¹⁸ Chodzi tu o Rządowy Fundusz Polski Ład: Program Inwestycji Strategicznych, który nie był przedmiotem rozważań.

w tył” w rozwoju samorządności lokalnej. Oznacza to zastąpienie dochodów podatkowych nowymi formami dochodów obcych, które są wyodrębniane z dochodów budżetu państwa w wątpliwy sposób i dzielone między jst na podstawie mało przejrzystych, niemających wiele wspólnego z samodzielnością finansową reguł. Bardzo trafnie dylematy związane z finansowaniem jst po wejściu w życie przepisów Polskiego Ładu spuentowała Piotrowska-Marczak, która podczas tej samej konferencji postawiła pytanie, czy jednostki te mają być wykonawcami zadań publicznych, czy też inicjatorami, kreatorami życia społeczno-gospodarczego w kraju.

W tym miejscu rodzi się pytanie, w jaki sposób zrekompensować jst ubytki dochodów, aby nie ograniczać ich samodzielności finansowej. Nie ma na to prostej odpowiedzi. Poniżej zestawiono kilka propozycji¹⁹. Pierwszą z nich jest urealnienie bazowej kwoty referencyjnej, tzn. wyznaczenie jej na podstawie danych o wykonanych dochodach jst z udziałów w PIT oraz CIT za 2021 r. przy zachowaniu proponowanego wskaźnika indeksacji (wzrost PKB) i uwzględnieniu inflacji. Należałoby też przyznać jst udziały w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych (włączyć dochody z tego podatku do łącznej kwoty dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych)²⁰. Jest to to o tyle ważne, że dokonując zmian w podatkach dochodowych, ustawodawca zdaje się preferować tę formę opodatkowania przychodów z niektórych rodzajów działalności. Następnym postulatem jest rezygnacja z podziału części rozwojowej subwencji ogólnej na podstawie premii aktywizującej i inwestycyjnej. Jednostki samorządu terytorialnego mogą otrzymywać „premię”, ale nie za dofinansowanie z rządowych funduszy celowych inwestycji samorządowych (ponieważ przejrzystość kryteriów podziału tych środków kwestionowana jest przez samorządowców i ekspertów), ale za własny wysiłek inwestycyjny. Poza tym stosunkowo prostym sposobem zrekompensowania jst ubytku dochodów na skutek zmian w konstrukcji obu podatków dochodowych byłoby – postulowane przez Unię Metropolii Polskich – podwyższenie wskaźników procentowych udziału w PIT²¹ kosztem rezygnacji z części rozwojowej subwencji. Zmiana taka spowodowałaby jednak dalsze pogłębienie rozbieżności w poziomie dochodów pomiędzy typowymi gminami wiejskimi (rolniczymi) a resztą gmin. W tej sytuacji pewnym kompromisem byłoby urealnienie wysokości części oświatowej sub-

¹⁹ Warto też postulować określenie jasnych i trwałych zasad ubiegania się o środki z funduszu Program Inwestycji Strategicznych, w tym terminów naboru wniosków, kryteriów przyznawania środków.

²⁰ W maju 2022 r. przedstawiciel Ministerstwa Finansów zapowiedział, że rząd rozważy przyznanie jst udziałów w podatku dochodowym od osób fizycznych płaconym w formie ryczałtu (Cyrankiewicz-Gortyński, 2022).

²¹ Dla gmin udział miałby wzrosnąć do 64,86%, dla powiatów do 16,81%, dla miast na prawach powiatu do 79,67%, a dla województw do 2,62% (ZMP, 2022).

wencji ogólnej w taki sposób, aby gminy te nie musiały dofinansowywać zadań oświatowych z dochodów własnych oraz przyznawanie dotacji na zadania zlecone w wysokości adekwatnej do ponoszonych wydatków. Warto też podjąć dyskusję nad propozycjami zmiany zakresu zadań oraz systemu finansowania jst (przekazaniu jst niektórych przychodów państwowych funduszy celowych), które padły już na łamach literatury (Malinowska-Misiąg i Misiąg, 2021). W dalszym ciągu jest też postulowane zastąpienie niektórych transferów z budżetu państwa udziałami we wpływach z podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowego, ale specyfika rozkładu dochodów z tych podatków wymagałaby ich podziału z pominięciem kryterium miejsca płatności podatku i zastosowania innego klucza podziału, co zbliżyłoby te dochody do subwencji ogólnej (Malinowska-Misiąg, 2019; Pest, 2016).

Samorządowcy nie powinni jednak tylko czekać na zmiany w systemie dochodów, należy spróbować oddziaływać na wysokość dochodów otrzymywanych z tytułu udziałów w podatkach państwowych. Mogą to czynić tylko pośrednio, wykorzystując władztwo, które posiadają w odniesieniu do dochodów własnych innych niż udziały w podatkach państwowych. Działania te powinny być nakierowane na poprawę warunków prowadzenia działalności gospodarczej w gminie oraz poprawę warunków życia. Mogłoby się to przełożyć na wzrost liczby podmiotów gospodarczych i mieszkańców, choć w realiach gospodarczych drugiej połowy 2022 r. postulat ten jest raczej utopijny. Niezależnie do tej sytuacji organy gminy mogłyby zintensyfikować starania o to, aby osoby fizyczne będące podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych rozliczały ten podatek we właściwym urzędzie skarbowym, a tym samym, aby udział w tym podatku otrzymywała faktycznie ta gmina, na której terenie te osoby mieszkają. Stawką jest samodzielność działania jst będąca istotą samorządu terytorialnego, rozwój wspólnot samorządowych, a tym samym lepsze zaspokajanie potrzeb ich mieszkańców.

Bibliografia

- Babczuk, A. i Bednik, K. (2022). Propozycje zmian w zakresie podatku od nieruchomości. Jak poprawić sytuację finansową gmin i utrudnić spekulację na rynku nieruchomości?. W: S. Franek (red.), *Finanse – wielowymiarowość procesów i perspektywy rozwoju* (s. 215–233). Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.
- Banaszewska, M. (2022). *Dochody własne w systemie finansowania gmin. Determinanty i implikacje*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-089-0>

- Cieślak-Wróblewska, A. (2022). Pułapki Polskiego Ładu dla samorządów. *Rzeczpospolita*. <https://regiony.rp.pl/podatki/art19316491-pulapki-polskiego-ladu-dla-samorzadow>
- Cyrankiewicz-Gortyński, M. (2022). *Rząd obiecuje samorządom dochody z udziału w zryczałtowanym PIT*. <https://www.prawo.pl/samorzad/dochody-samorzadow-z-pit-a-polski-lad-2022,515327.html>
- Czekaj, M. i Wiktorzak, M. (2022). *Wpływ zmian w zakresie opodatkowania podatkiem dochodowym osób fizycznych na dochody jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Ujęcie historyczne oraz prognostyczne* (referat nieopublikowany, wygłoszony na konferencji: Samorząd terytorialny w dobie turbulentnych zmian otoczenia).
- Czudec, A. (2021). Finanse jednostek samorządu terytorialnego w okresie pandemii. *Finanse Komunalne*, 5, 7–18.
- Denek, E. (2001). *Plaszczyzny rozpatrywania samodzielności samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Denek, E. (2008). Wybrane zagadnienia finansowania działalności samorządu miast na prawach powiatu. W: L. Wojtasiewicz i J. Tarajkowski (red.), *Przestrzeń w polityce gospodarczej*. Wydawnictwo Poznańskiego Towarzystwa Przyjaciół Nauk.
- Dębowska-Romanowska, T. (1998). System prawny finansów lokalnych. W: A. Piekara i Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Zagadnienia prawne i administracyjne*. Wydawnictwo Prawnicze.
- Felis, P. (2011). Financial independence of local self-government units in acquisition of sources to finance their activity – challenges for self-government. Theory and practice. *Journal of Management and Financial Sciences*, 4(6), 41–61. <https://bazekon.uek.krakow.pl/rekord/171308669>
- Flis, J. i Swianiewicz, P. (2021). *Rządowy Fundusz Inwestycji Lokalnych III – utrwalane wzory*. Fundacja im. Stefana Batorego. <https://www.batory.org.pl/publikacja/10952/>
- Guziejewska, B. (2002). Znaczenie i mierniki autonomii finansów lokalnych. W: S. Dolata (red.), *Problemy finansowe w działalności samorządu terytorialnego*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- Kańduła, S. (2003). *Samodzielność finansowa samorządu gminnego w Polsce po 1993 roku*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Kańduła, S. (2010). *Subwencja jako źródło dochodów miast na prawach powiatu w Polsce w latach 1999–2007*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Kańduła, S. (2011). Kontrowersje w systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego. W: T. Famulska i J. Nowakowski (red.), *Kontrowersje wokół finansów* (s. 198–231). Difin.
- Kańduła, S. (2017). *Mechanizmy wyrównywania fiskalnego. Studium empiryczne gmin w Polsce w latach 2004–2014*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Kornberger-Sokołowska, E. (2013). *Zasada adekwatności w systemie finansów samorządu terytorialnego w Polsce*. LexisNexis.
- Kotlińska, J. (2009). Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, 3, 143–161.
- Malinowska-Misiąg, E. (2019). *Potencjał dochodowy jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*. Oficyna Wydawnicza SGH.

- Malinowska-Misiąg, E. i Misiąg, W. (2021). Dostosowanie dochodów do zadań samorządu terytorialnego w Polsce. Praktyka i rekomendacje. *Studia BAS*, 1(65), 21–41. <https://doi.org/https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2021.03>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2021). *Sprawozdanie w wykonaniu budżetu państwa za okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego*. <https://www.gov.pl/web/finanse/sprawozdanie-roczne-za-2020-rok>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2022). *Polski Ład. Sprawiedliwy system podatkowy*. <https://www.gov.pl/attachment/53858ec0-bdab-418e-bb09-74605567ab56>
- Miemiec, W. (1998). Kryteria obiektywizacji subwencji w Polsce. W: S. Dolata (red.), *Funkcjonowanie samorządu terytorialnego – doświadczenia i perspektywy*. Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego.
- NBP (Narodowy Bank Polski). (2021). *Stanowisko Narodowego Banku Polskiego do rządowego projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polsk Ład*. <https://orka.sejm.gov.pl/Druki9ka.nsf/0/28E4C5934DA-A7732C12587580026E908/%24File/1531-002.pdf>
- Nelicki, A. (2022, luty). Kłopoty samorządów z wykorzystaniem nadzwyczajnych środków w kwocie 8 mld zł. *Biuletyn Samorządowca*, 2, 9–11.
- NIK (Najwyższa Izba Kontroli). (2017). *Dotowanie zadań zleconych jednostkom samorządu terytorialnego z zakresu administracji rządowej i innych zadań zleconych ustawami*. <https://www.nik.gov.pl/plik/id,15133,vp,17606.pdf>
- Odpowiedź Sekretarz Stanu E. Suchockiej-Roguskiej z 6.11.2008 r. na interpelację nr 5717 w sprawie możliwości rekompensaty dla jednostek samorządu terytorialnego skutków finansowych podwyższenia kwoty ulgi podatkowej na dzieci, obniżenia skali podatkowej*. (2008). <https://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/>
- Pest, P. (2016). *Udziały jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*. Wydawnictwo C.H. Beck.
- Piotrowska-Marczak, K. (1992). *O rozwoju infrastruktury społecznej w warunkach samorządności lokalnej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Piotrowska-Marczak, K. (1997). *Finanse lokalne w Polsce*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- RM (Rada Ministrów). (2021). *Uzasadnienie do projektu ustawy o wsparciu jednostek samorządu terytorialnego w związku z Programem Polski Ład*.
- RM (Rada Ministrów). (2022). *Ocena skutków regulacji do projektu projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw z 22 kwietnia 2022 r.* <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-podatku-dochodowym-od-osob-fizycznych-oraz-niektorych-innych-ustaw>
- Ruśkowski, E. (1994). Przemiany finansów samorządu terytorialnego w Polsce na tle krajów zachodnich. *Samorząd Terytorialny*, 4.
- Surówka, K. (2013). *Samodzielność finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Teoria i praktyka*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Sześciło, D. (2021). *Samorząd w Polskim Ładzie: zapomniany czy celowo pominięty?*. https://www.batory.org.pl/wp-content/uploads/2021/05/Samorząd-w-Polskim-Ładzie_zapomniany-czy-celowo-pominiety.pdf

- Śleszyński, P. i Komornicki, T. (2016). Klasyfikacja funkcjonalna gmin Polski na potrzeby monitoringu planowania przestrzennego. *Przegląd Geograficzny*, 88(4), 469–488. <https://doi.org/10.7163/PrzG.2016.4.3>
- Uchwała. (2021). Uchwała nr 84/2021 Rady Ministrów z dnia 1 lipca 2021 r. w sprawie ustanowienia Rządowego Funduszu Polski *Ład*: Programu Inwestycji Strategicznych, 6 (2021) (testimony of Rada Ministrów). <https://www.gov.pl/web/premier/program-inwestycji-strategicznyc>
- Ustawa. (2003). Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1672 ze zm.).
- Ustawa. (2006). Ustawa z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2006 r. Nr 217, poz. 1588).
- Ustawa. (2019). Ustawa z 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1835).
- Ustawa. (2021a). Ustawa z dnia 14 października 2021 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 1927).
- Ustawa. (2021b). Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2105).
- Ustawa. (2022). Ustawa z dnia 5 września 2022 r. o zmianie ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz niektórych innych ustaw, przed publikacją.
- Witczak, R. (2009). Kontrowersje wokół kategorii dochodów własnych lokalnych podmiotów publicznych. W: K. Piotrowska-Marczak (red.), *Federalizm fiskalny w teorii i praktyce* (s. 40–49). Difin.
- Wójtowicz, K. (2014). Udział w podatkach państwowych a problem stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia*, XLVIII(2), 135–143.
- Wójtowicz, K. (2021). Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych. *Studia BAS*, 1(65), 147–169. <https://doi.org/10.31268/studiabas.2021.09>
- Wyszkowska, D. i Wyszkowski, A. (2022). *Program „Polski ład” a sytuacja finansowa jst* (Numer 3). https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/ANALIZY_CELOWE/POLSKI_LAD2.pdf
- Wyszkowska, D., Wyszkowski, P. i Dziekański, P. (2022). *Polski Ład a samodzielność finansowa gmin w Polsce*. Referat wygłoszony podczas konferencji naukowej Diagnostyka stanu finansów samorządu terytorialnego – problemy, wyzwania, rekomendacje, zorganizowanej przez Uniwersytet Ekonomiczny w Białymstoku i UMCS, 30 maja 2022 r.
- ZMP (Związek Miast Polskich). (2022). *Stanowisko Unii Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza i Związku Miast Polskich wobec propozycji rekompensaty utraconych dochodów z PIT w związku z propozycją kolejnych zmian w Polskim Ładzie (projektem ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od os.* <https://www.miasta.pl/strony/zgromadzenie-ogolne-zmp>

Żółciak, T. i Osiecki, G. (2022). Zmiany w Polskim Ładzie wpłyną na finanse samorządów. Subwencja rozwojowa czy klientelistyczna?. *Gazeta Prawna*. <https://serwis.gazetaprawna.pl/samorzad/artykuly/8399771,polski-lad-samorzad-subwencja-rozwojowa-klientelistyczna.html>

Część III

UJĘCIE EKONOMICZNE

POLSKI ŁĄD Z PERSPEKTYWY PROGRESJI PODATKOWEJ I ROZWIĄZAŃ PRORODZINNYCH

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/6>



Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
edyta.malecka-zieminska@ue.poznan.pl

Polish Deal from the perspective of tax progression and pro-family solutions

Abstract

Purpose: The aim of the research is to identify, structure and evaluate changes affecting the progressivity and family-friendly nature of personal income tax in Poland, introduced in 2022 as part of the Polish Deal socio-economic program. The analysis takes into account the legal status as of January 1, 2022 (Polish Deal) and changes introduced from July 1, 2022 or January 1, 2023 (Polish Deal 2.0).

Design/methodology/approach: The chapter is dominated by a normative approach, but not limited to textual-dogmatic analyses. The aim was to identify the systemic significance of the introduced changes, and the creation of tax law was also analysed. The chapter consists of three points. In the first point, the most important changes to the Polish Deal and its adjustments under the Polish Deal 2.0, which affect the progression and family-oriented nature of personal income tax, were identified and grouped in the table. In the second point, both the nature and the method of implementation of changes in the progressivity of the tax under consideration were assessed. In turn, in the third point, an analogous assessment was made with regard to changes in the pro-family elements of this tax.

Findings: The changes introduced to the personal income tax under the Polish Deal and the Polish Deal 2.0 lowered the burden of this tax not only for people with the lowest income, but also for those with medium and high income. These changes, however, have to be considered together with the burden resulting from the health insurance contribution, which until the end of 2021, in part of 7.75% of the contribution base, was tax deductible. As a result, only the lowest-earned taxpayers benefit from the combined changes, for some of them the reduction in income tax becomes neutral, and for high-earned taxpayers – it does not compensate for the additional burden of health insurance, thus exacerbating the tax and contribution progression.

Inevitably, the reduction of personal income tax results in lower revenues to the state budget, and moreover, increases the pressure on its expenses in order to compensate local government units for the loss of income due to the percentage share in this tax. In the face of the chronic budget deficit, in the conditions of historically high public debt and rising costs of its servicing, and the

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2023). Polski łąd z perspektywy progresji podatkowej i rozwiązań prorodzinnych. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski łąd a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 117–136). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/6>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

accompanying rising inflation, a natural question arises as to how this loss of budget revenues will be compensated. Knowledge of the answer to this question will allow to estimate the full redistributive effect of changes in the socio-economic program of the Polish Deal.

Keywords: Polish Deal, personal income tax, progression, family-oriented nature.

Wstęp

Zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadzone w 2022 r. mają charakter bezprecedensowy zarówno z uwagi na ich zakres oraz charakter, jak i sposób ich implementacji. W rozdziale uwagę skoncentrowano na konsekwencjach redystrybucyjnych zmian skali podatkowej (podwyższenia dochodu niepodlegającego opodatkowaniu do 30 tys. zł oraz podniesienia granicy pierwszego przedziału skali podatkowej do 120 tys. zł), a także zniesienia prawa odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne. Konsekwencje tej ostatniej zmiany skonfrontowano z pierwotnie proponowanym mechanizmem kompensacyjnym, jakim miała być tzw. ulga dla klasy średniej, oraz późniejszym obniżeniem stawki w pierwszym przedziale skali podatkowej do 12%. W rozważaniach uwzględniono również nowelizacje elementów prorodzinnych podatku dochodowego od osób fizycznych, w tym preferencyjnych zasad opodatkowania przewidzianych dla małżonków i osób samotnie wychowujących dzieci, a także nowe i epizodyczne rozwiązania, w tym zwolnienie z podatku do 85 528 zł przychodów podatników wychowujących czworo i więcej dzieci oraz ulgę 1500 zł.

Celem badań jest identyfikacja, ustrukturyzowanie i ocena zmian wpływających na progresję i prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce, wprowadzonych w 2022 r., w ramach programu społeczno-gospodarczego Polski Ład. W analizie uwzględniono stan prawny na 1 stycznia 2022 r. (Polski Ład) oraz zmiany wprowadzone od 1 lipca 2022 r. bądź od 1 stycznia 2023 r. (Polski Ład 2.0). W rozdziale dominuje podejście normatywne, jednak nieograniczające się tylko do analiz tekstowo-dogmatycznych. Dążono bowiem do identyfikacji znaczenia systemowego wprowadzonych zmian, a także poddano analizie tworzenie prawa podatkowego. Rangę podjętych rozważań wyznacza fakt, że w grupie instrumentów podatkowych wykorzystywanych w celach redystrybucyjnych progresywny podatek od dochodów osobistych ma największe znaczenie. Ponieważ umożliwia on dostosowanie ciężaru podatkowego do zdolności podatkowej (płatniczej) podatników, bywa określany „naczelną jawną metodą redystrybucji dochodu” (Galbraith, 1973, s. 70). Rozdział składa się z trzech punktów. W pierwszym zidentyfikowano i zgrupowano w tabeli najważniejsze zmiany Polskiego Ładu i jego korekty w ramach Polskiego

Ładu 2.0 wpływające na progresję oraz prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych. W punkcie drugim poddano ocenie zarówno charakter, jak i sposób implementacji zmian w zakresie progresji rozpatrywanego podatku. Z kolei w punkcie trzecim analogiczna ocena została dokonana w odniesieniu do zmian elementów prorodzinnych tego podatku.

1. Identyfikacja zmian podatku dochodowego od osób fizycznych w zakresie jego progresji i prorodzinności

W zamyśle projektodawców celem zmian wprowadzanych od 1 stycznia 2022 r. było „stworzenie w Polsce sprawiedliwego systemu podatkowego, w którym podatki płacone są przez obywateli według zasad *fair play*, w wysokości adekwatnej do ich możliwości, w duchu sprawiedliwości społecznej” (Druk nr 1532, s. 3).

Zakładana obniżka podatku dla osób najmniej zarabiających miała stanowić kontynuację zmian zapoczątkowanych już w 2019 r., kiedy wprowadzono zwolnienie do kwoty przychodów 85 528 zł dla osób młodych, do 26. roku życia (zwolnieniem objęło przychody uzyskane od 1 sierpnia 2019 r.), a także podwyższono koszty uzyskania przychodów dla pracowników oraz obniżono stawkę podatku w pierwszym przedziale progresywnej skali podatkowej z 18% na 17%. Te ostatnie zmiany formalnie wprowadzono do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (updof) od 1 stycznia 2020 r., jednak na mocy ustawy nowelizującej zaczęły one obowiązywać już w ostatnim kwartale 2019 r. W konsekwencji w rozliczeniu podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r. stosowano epizodyczne, uśrednione wysokości tych wielkości, co istotnie skomplikowało ten proces (Ustawa, 2019, art. 3 ust. 2 oraz art. 5).

Przyspieszonej implementacji tych korzystnych dla podatników i od lat postulowanych w literaturze przedmiotu zmian (m.in. Felis, 2018, s. 34) zapewne sprzyjał przedwyborczy, kampanijny klimat związany z wyborami parlamentarnymi 13 października 2019 r. Podatki dochodowe są niewygodne z politycznego punktu widzenia i tym samym podatne na zmiany w rytm kampanii wyborczych. Łatwiejsze jest bowiem podnoszenie ciężaru pośrednich podatków konsumpcyjnych, wliczanych w cenę towarów i usług, niż bezpośrednich podatków dochodowych, wymagających samodzielnych rozliczeń przez podatników, którzy jednocześnie ponoszą ich ciężar. Dodatkowo podatnikami rozpatrywanego podatku są osoby fizyczne, będące jednocześnie wyborcami, na których głosach zależy rządzącym. Stąd jego złożoność wiąże się nie tylko ze specyfiką opodatkowania dochodu oraz wielością tytułów podlegających odrębnemu opodatkowaniu, lecz

jest również spowodowana dążeniem do uwzględnienia w jego konstrukcji politycznych aspiracji rządzących (Kowalski i in., 2010, s. 225; Małecka-Ziemińska, 2012, s. 229; Banaszewska, 2021).

Prowadzenie polityki gospodarczej, w tym podatkowej, pod presją logiki wyborczej znajduje swoje teoretyczne podstawy w teorii politycznego cyklu koniunkturalnego, kładącej główny akcent na osobiste motywy, którymi kierują się rządzący, a więc przede wszystkim dążenie do reelekcji (Samuelson i Nordhaus, 1998, s. 310). Większość modeli teorii cyklu politycznego zakłada prowadzenie ekspansywnej polityki fiskalnej, w tym obniżkę podatków, w okresach przedwyborczych oraz korygującej polityki restrykcyjnej po wyborach (Burda i Wyplosz, 2000, s. 525). Jedną ze słabości tej teorii jest założenie możliwości stałego oszukiwania społeczeństwa przez polityków. Niewątpliwie prawdopodobieństwo implementacji cyklu politycznego jest większe w młodych demokracjach, w których społeczeństwo nie rozpoznało jeszcze gier prowadzonych przez polityków, a także brakuje informacji na ten temat (Barczyk i Lubiński, 2009, s. 142).

Zmiany wprowadzone z początkiem 2022 r. nie wytrzymały jednak próby czasu i po doraźnych ich korektach, w połowie 2022 r., zdecydowano o ich gruntownej modyfikacji. Stosowne przepisy uchwalono 9 czerwca 2022 r., a publicystycznie określono je mianem Polskiego Ładu 2.0 (Ustawa, 2022b). Z wyjątkiem części przepisów, które zaczęły obowiązywać od 1 stycznia 2023 r., zasadniczo nowelizacja weszła w życie 1 lipca 2022 r., a zmiany te objęły rozliczenie podatku dochodowego od osób fizycznych za cały rok 2022.

Zgodnie z utrwaloną w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, a wywodzoną z art. 2 Konstytucji RP zasadą ochrony „interesów w toku” nie można dokonywać w trakcie roku podatkowego zmian, szczególnie tych, które pogarszają sytuację podatnika. Dopuszcza się natomiast nowelizacje, które uprzywilejowują pozycję podatnika w porównaniu do tej przed zmianami. Ponadto zmiana w trakcie roku jest dopuszczalna, gdy jej celem jest eliminacja ewidentnych błędów ustawodawcy (Dowgier, 2010, s. 103). W tym też duchu są utrzymane zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu 2.0.

W tabeli 1 zestawiono najważniejsze zmiany wprowadzone w ramach Polskiego Ładu oraz Polskiego Ładu 2.0 wpływające na progresję (incydencję ciężaru podatkowego) i prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych.

Tabela 1. Rozwiązania wpływające na progresję i prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych zaimplementowane w ramach programu Polski Ład

Zmieniane / dodawane / usuwane elementy	Polski Ład (Ustawa, 2021)	Polski Ład 2.0 (Ustawa, 2022b)
Rozwiązania wpływające na progresję podof		
Skala podatkowa (art. 27 ust. 1 updof)	podwyższono do 30 000 zł dochód wolny od podatku; podwyższono do 120 000 zł pierwszy przedział skali podatkowej	obniżono do 12% stawkę w pierwszym przedziale skali podatkowej
Prawo zmniejszenia przez płatnika zaliczki o 1/12 kwoty zmniejszającej podatek (art. 32 ust. 3 updof)	bez zmian	przyznano prawo upoważnienia do trzech płatników do stosowania pomniejszenia zaliczki; w oświadczeniu podatnik wskazuje płatnikowi kwotę pomniejszenia zaliczki, stanowiącą: <ul style="list-style-type: none"> – 1/12 kwoty zmniejszającej podatek (300 zł) – 1/24 kwoty zmniejszającej podatek (150 zł) – 1/36 kwoty zmniejszającej podatek (100 zł) (art. 31b ust. 2 i 3 updof w brzmieniu od 01.01.2023)
Zaliczka m.in. przy umowach zlecenia (art. 41 ust. 1 updof)	bez zmian	przyznano prawo zmniejszenia zaliczki o nie więcej niż 1/12 kwoty zmniejszającej podatek (art. 31b ust. 1 updof w brzmieniu od 01.01.2023)
Tzw. ulga dla klasy średniej (art. 26 ust. 1 pkt 2aa updof)	wprowadzono indywidualnie obliczane odliczenie od dochodu dla pracowników i podmiotów prowadzących działalność gospodarczą o przychodach w przedziale od 68 412 zł do 133 692 zł	zlikwidowano ulgę, z epizodycznym prawem zastosowania w rozliczeniu rocznym podatku za 2022 r., gdyby podatek należny za ten rok był wyższy od hipotetycznego podatku, wyliczonego z uwzględnieniem tej ulgi i stawki 17% w pierwszym przedziale skali podatkowej

Zmieniane / dodawane / usuwane elementy	Polski Ład (Ustawa, 2021)	Polski Ład 2.0 (Ustawa, 2022b)
Odliczenie od podatku części składki na ubezpieczenie zdrowotne (odliczenie nie mogło przekroczyć 7,75% podstawy wymiaru tej składki) (art. 27b updof)	zlikwidowano odliczenie	częściowo przywrócono prawo odliczenia tej składki dla podatników: – podatku liniowego – maksymalne odliczenie od dochodu (przychodu) w 2022 r. 8700 zł (przewidziano waloryzując tego limitu) – ryczaftu od przychodów ewidencjonowanych – odliczenie od przychodu do 50% zapłaconych składek – karty podatkowej – obniżenie karty o kwotę stanowiącą 19% zapłaconej składki
Koszty uzyskania przychodów przez osoby pełniące obowiązki społeczne lub obywatelskie (art. 22 ust. 9 updof)	zamiast zryczałtowanych kosztów pracowniczych przyznano je w wysokości 20% uzyskanego przychodu	brak zmian
Rozwiązania wpływające na prorodzinność pdof		
Wspólne opodatkowanie dochodów małżonków (art. 6 ust. 2 i 8, art. 6a updof)	przyznano prawo stosowania preferencji przez małżonków, którzy zawarli związek małżeński w trakcie roku; analogicznie zmodyfikowano przepisy uprawniające do preferencyjnego opodatkowania w przypadku śmierci jednego z małżonków; prawo poszerzono na podatników podlegających podatkowi liniowemu 19% (art. 30c updof) lub mają do nich zastosowanie przepisy ustawy o ryczałcie, jeżeli – na podstawie tych przepisów – przez cały rok podatkowy nie osiągnęli przychodów ani nie ponieśli kosztów uzyskania przychodów, nie są również obowiązani lub nie korzystają z uprawnień do zwiększania lub pomniejszenia podstawy opodatkowania albo przychodów, ani nie są obowiązani albo nie korzystają z uprawnień do dokonywania innych doliczeń lub odliczeń	brak zmian

<p>Preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci (art. 6 ust. 4 updof)</p>	<p>zlikwidowano prawo</p>	<p>przywrócono zmodyfikowane prawo: – zachowano doprecyzowane już przy uldze 1500 zł pojęcie „osoby samotnie wychowującej dzieci” – dla pełnoletniego do ukończenia 25. roku życia, uczącego się dziecka podwyższono limit dochodów do dwunastokrotności kwoty renty socjalnej określonej w ustawie z dnia 27 czerwca 2003 r. o rencie socjalnej (w 2022 r. jest to: 12 · 1338,44 zł = 16 061,28 zł)</p>
<p>Odliczenie od podatku kwoty 1500 zł dla osób samotnie wychowujących dzieci (dodany art. 27ea updof)</p>	<p>wprowadzono odliczenie; doprecyzowano pojęcie „osoby samotnie wychowującej dzieci” poprzez wskazanie, że taką osobą może być tylko jeden z rodziców (opiekunów prawnych)</p>	<p>zlikwidowano ulgę</p>
<p>Zwolnienie z podatku przychodów do kwoty 85 528 zł dla wychowujących czworo i więcej dzieci (dodany art. 21 ust. 1 pkt 153 updof)</p>	<p>wprowadzono zwolnienie; objęto nim przychody: – ze stosunku pracy i umów o charakterze pokrewnym – z umów zlecenia – z pozarolniczej działalności gospodarczej, opodatkowane: na zasadach ogólnych (art. 27 updof), podatkiem liniowym (art. 30c updof), IP box (art. 30ca updof) oraz ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych</p>	<p>rozszerzono katalog przychodów objętych zwolnieniem o zasiłek macierzyński</p>
<p>Dochody małoletnich dzieci (art. 7 updof)</p>	<p>bez zmian</p>	<p>rozszerzono zakres dochodów małoletnich dzieci podlegających odrębnemu opodatkowaniu o renty</p>

pdof – podatek dochodowy od osób fizycznych,
 updof – ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych.
 Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2021; Ustawa, 2022b).

2. Rozwiązania wpływające na progresję podatku dochodowego od osób fizycznych i redystrybucję dochodów

Najbardziej medialne i propagandowo wykorzystane przez projektodawców było podniesienie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł dla wszystkich podatników opodatkowanych na zasadach ogólnych (według skali progresywnej). Przed zmianą dla większości podatników (deklarujących dochody do opodatkowania w przedziale od 13 000 zł do 85 528 zł) wynosiła ona 3089 zł, a więc wzrosła blisko 10-krotnie – o 26 911 zł. Przy stawce 17%, obowiązującej w pierwszym przedziale skali podatkowej, oznaczało to oszczędność podatku w wysokości 4574,87 zł ($17\% \cdot 26\,911$ zł). Dla podatników o rocznych dochodach poniżej 13 tys. zł oszczędność ta była mniejsza, gdyż przed zmianą mieli oni prawo do wyższej kwoty wolnej od podatku, a z kolei dla podatników o dochodach powyżej 85 528 zł oszczędność ta była wyższa, gdyż w latach 2017–2021 przysługiwała im malejąca kwota wolna od podatku, która już przy dochodach rocznych 127 tys. zł wynosiła 0 zł.

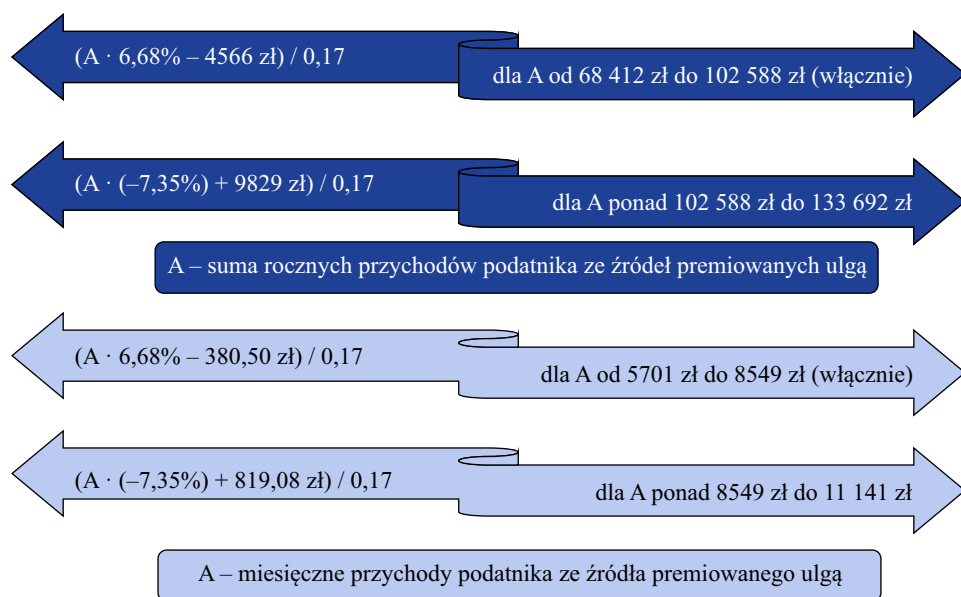
W efekcie tej zmiany podatnicy uzyskujący dochody (wynagrodzenie czy emeryturę lub rentę) do 2500 zł miesięcznie nie płacą podatku dochodowego od osób fizycznych. Jednak w całości muszą finansować składkę na ubezpieczenie zdrowotne w wysokości 9%, o czym szerzej w dalszej części rozdziału.

Korzystną i także od lat oczekiwaną zmianą było podniesienie do 120 tys. zł pierwszego przedziału skali podatkowej, powyżej którego obowiązuje stawka 32%. Ostatnia zmiana w tym zakresie była w 2009 r., kiedy zredukowano liczbę przedziałów skali podatkowej z trzech do dwóch, jednocześnie ustalając granice tych przedziałów w wysokości 85 528 zł, a więc równej granicy między dawnym drugim i trzecim przedziałem. W tym czasie przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej wzrosło z 3102,96 zł w 2009 r. do 5662,53 zł w 2021 r., a więc niemalże dwukrotnie (1,8) (Komunikat, 2010, 2022).

Mechanizmem, który miał dodatkowo kompensować części podatników negatywny skutek braku prawa odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne, było odliczenie od dochodu przyznane pracownikom oraz podatnikom osiągającym przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej (art. 26 ust. 1 pkt 2aa updof), które sam projektodawca w uzasadnieniu – niefortunnie – nazwał ulgą dla klasy średniej. Przysługiwało ono bowiem tylko podatnikom z rocznymi przychodami w przedziale od 68 412 zł do 133 692 zł. Podatnicy osiągający przychody z innych źródeł (np. z umowy zlecenia czy o dzieło bądź z renty lub emerytury), a także w wysokości poniżej lub powyżej wyznaczonego przedziału, byli tego prawa pozbawieni. Adresowanie ulgi do pracowników (w projekcie zmian skierowanym do sejmu tylko oni zostali objęci tą preferencją) uzasadniono tym, że ta forma działalności zarobkowej znajduje się

pod szczególną ochroną państwa, które sprawuje nadzór nad warunkami wykonywania pracy, czego gwarancję w tym zakresie zawiera art. 24 Konstytucji RP (Druk nr 1532, s. 7). Dopiero w toku prac legislacyjnych rozszerzono jej zakres na podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowaną według skali progresywnej.

Kwota odliczenia była zależna od sumy uzyskanych przez podatnika w roku podatkowym i podlegających opodatkowaniu zgodnie z art. 27 updog (według skali progresywnej) przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej i spółdzielczego stosunku pracy oraz uzyskanych w ciągu roku przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej pomniejszonych o koszty prowadzenia tej działalności z wyłączeniem z tych kosztów składek na ubezpieczenia społeczne. Oznaczało to, że przy jej ustalaniu powstawała nieznaną do tej pory w prawie podatkowym kategoria będąca efektem połączenia przychodów (ze stosunku pracy i pokrewnych) i dochodów (z pozarolniczej działalności gospodarczej). Kwotę odliczenia ustalano według jednego ze wzorów przedstawionych na rysunku 1.



Rysunek 1. Wzory na kwotę rocznej i miesięcznej tzw. ulgi dla klasy średniej

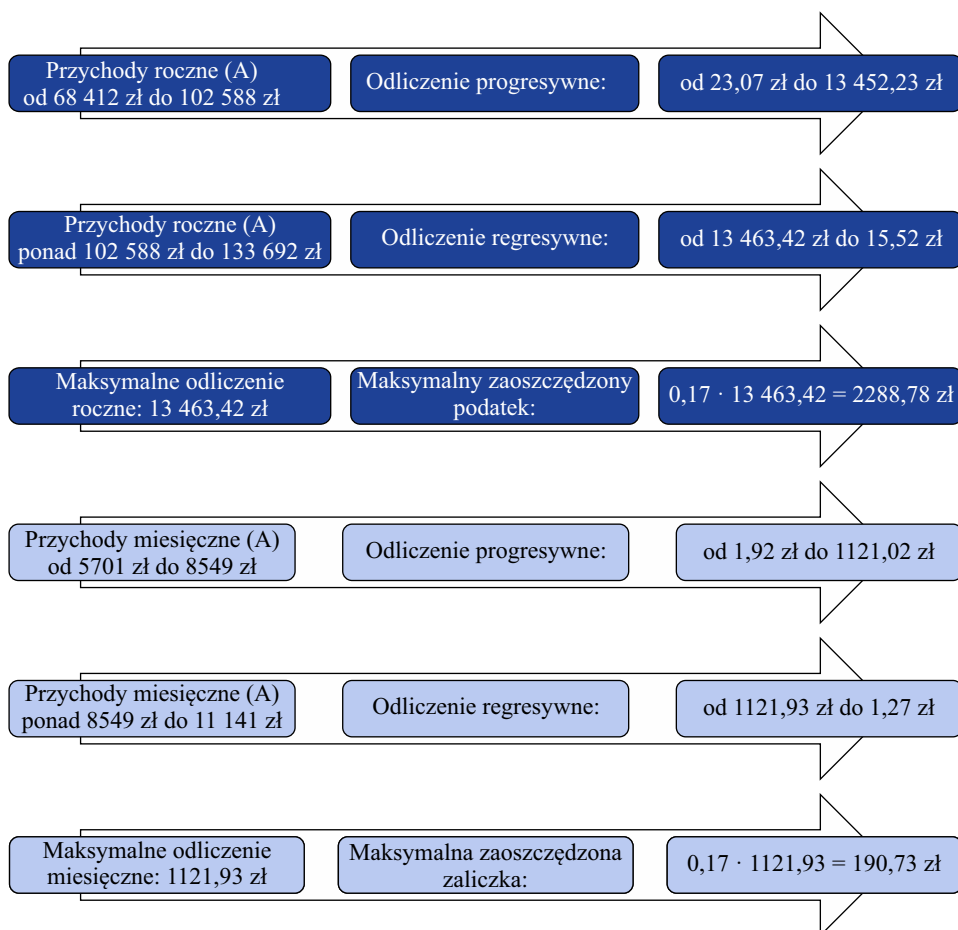
Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 1991, art. 26 ust. 4a oraz art. 32 ust. 2a).

Odliczenie przysługiwało już na etapie samoobliczenia lub poboru przez płatników zaliczek (wzory na kwotę ulgi oraz limity przychodów były przeskalowane w układzie miesiąca), przy czym ulga nie miała definitywnego charakteru. Oznaczało to na przykład, że podatnik mógł spełniać warunki uprawniające do

skorzystania z ulgi na etapie zaliczek (np. mieścić się w wyznaczonym limicie przychodów), natomiast mógł być pozbawiony tego prawa w rozliczeniu rocznym (np. przekraczając limit przychodów ze względu na otrzymaną premię czy nagrodę bądź sumując przychody od różnych pracodawców czy z różnych źródeł). Stąd ustawodawca przyznał podatnikowi prawo rezygnacji z owego odliczenia na etapie zaliczek poprzez złożenie płatnikowi na piśmie wniosku o niepominieszenie dochodu o kwotę ulgi dla pracowników (art. 32 ust. 2a i 2b updof). Osobliwością tej ulgi było także przyznanie prawa do jej krzyżowego odliczania w przypadku wspólnego opodatkowania małżonków (art. 26 ust. 4c updof). Wymagało to bowiem uśredniania przychodów małżonków, podczas gdy w przypadku preferencyjnego ich opodatkowania uśrednieniu podlegają ich dochody. Ponadto nie było określone, czy we wzorze na kwotę odliczenia należało wówczas wstawić przychód podatnika, czy uśredniony przychód podatnika i jego współmałżonka.

Wobec skomplikowanej konstrukcji ulgi, dużego jej niezrozumienia oraz istotnie ograniczonych możliwości predykcji prawa do ulgi i jej wysokości w rozliczeniu rocznym wielu podatników zdecydowało się na rezygnację z jej odliczania na etapie zaliczek. Tymczasem warto zwrócić uwagę na skalę możliwych odliczeń z tytułu tej ulgi i potencjalną maksymalną oszczędność podatku (zob. rysunek 2). Przy łącznych przychodach podatnika z tytułów premiovanych ulgą w wysokości bliskiej 102 588 zł odliczenie od dochodu byłoby najwyższe i wyniosłoby około 13,5 tys. zł, co skutkowałoby obniżeniem podatku o niespełna 2,3 tys. zł. Analogicznie, przy założeniu równomierności przychodów miesięcznych podatnika w wysokości 8549 zł, odliczenie byłoby najwyższe i wyniosłoby 1121,93 zł, co skutkowałoby obniżeniem miesięcznej zaliczki o 190,73 zł, a w ujęciu rocznym dawałoby kwotę bliską 2,3 tys. zł. Dla porównania jest to kwota bliska odliczeniu z tytułu wychowywania dwojga dzieci, która wyniosłaby 2224,08 zł ($2 \cdot 1112,04$ zł). Zatem w przypadku odliczania tzw. ulgi dla klasy średniej na etapie zaliczek, przy jednoczesnym braku do niej prawa w rozliczeniu rocznym, istniała możliwość kompensacji tego odliczenia innym tytułem, gdyż co do zasady ulgi podatkowe przysługują podatnikom dopiero przy rozliczeniu rocznym podatku dochodowego. Dodatkowo, w warunkach wysokiej inflacji, ewentualna dopłata podatku w zeznaniu rocznym z uwagi na zaniżone rozpatrywaną ulgą zaliczki i tak oznaczałaby oszczędność finansową z powodu spadku wartości pieniądza w czasie.

W związku z powszechną krytyką tzw. ulgi dla klasy średniej została ona uchylona w ramach zmian Polskiego Ładu 2.0, a w zamian obniżono wszystkim podatnikom opodatkowanym na zasadach ogólnych stawkę podatku w pierwszym przedziale progresywnej skali podatkowej z 17% do 12%. Zmiana ta jest jednoznacznie korzystna dla podatników, gdyż:



Rysunek 2. Skala odliczeń z tytułu tzw. ulgi dla klasy średniej i maksymalna oszczędność podatku (zaliczki na podatek) z jej tytułu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 1991, art. 26 ust. 4a oraz art. 32 ust. 2a).

- jest czytelna, prosta w konstrukcji, definitywna (przysługuje na etapie zaliczki i rocznego obliczenia podatku) oraz bezwarunkowa (nie zależy od źródła uzyskanych przychodów i ich wysokości, lecz tylko od zasad opodatkowania);
- obejmuje wszystkich podatników opodatkowanych na zasadach ogólnych – (zastępowana ulga obejmowała tylko podatników uzyskujących przychody z określonych źródeł i tylko w określonej wysokości);
- zwiększa skalę obniżki ciężaru podatkowego – podatek w pierwszym przedziale skali podatkowej według stawki 12% jest o 4500 zł niższy niż wyliczony według stawki 17%, tymczasem z tytułu tzw. ulgi dla klasy średniej maksymalne zmniejszenie podatku mogło wynieść niespełna 2300 zł.

Natomiast obniżenie od lipca 2022 r. kwoty zmniejszającej podatek z 5100 zł do 3600 zł ma jedynie charakter dostosowawczy i bezpośrednio wynika z obniżki stawki podatku. Niezmieniony pozostał bowiem dochód wolny od podatku w wysokości 30 tys. zł ($0,12 \cdot 30\ 000\ \text{zł} = 3600\ \text{zł}$).

Gdyby jednak zasady opodatkowania obowiązujące w pierwszej połowie 2022 r. w zeznaniu rocznym okazały się dla podatnika korzystniejsze niż te zmienione w połowie roku, podatnikowi zostanie wyliczony hipotetyczny podatek należny z uwzględnieniem tzw. ulgi dla klasy średniej i stawki 17%, a różnica podatku zostanie podatnikowi zwrócona. Mechanizm ten zapewne nie będzie miał powszechnego zastosowania, stanowi jednak zabezpieczenie przed potencjalnym zarzutem implementacji niekorzystnej zmiany w trakcie roku podatkowego.

Z uwagi na istotną obniżkę ciężaru podatkowego na zasadach ogólnych podatnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowanym podatkiem liniowym lub ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych przyznano jednorazowo w rozliczeniu za 2022 r. prawo retrospektywnej zmiany opodatkowania dochodu na skalę progresywną. W przypadku zmiany dokonanej w rozliczeniu za 2022 r. opodatkowanie na zasadach ogólnych będzie dotyczyło całego roku podatkowego, a dokonany wybór nie będzie dotyczył lat następnych. Podatnicy ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych mają dodatkowo prawo zmiany opodatkowania na zasady ogólne już od lipca 2022 r., składając stosowne oświadczenie w terminie do 22 sierpnia 2022 r. Za 2022 r. składają oni wówczas dwa zeznania roczne: za okres styczeń – czerwiec 2022 r. rozliczają ryczałt, a za okres lipiec – grudzień 2022 r. – podatek dochodowy od osób fizycznych na zasadach ogólnych. W tym przypadku dokonany wybór skutkuje w latach następnych, przy czym za 2022 r. podatnicy nie mogą skorzystać z preferencyjnych zasad opodatkowania, gdyż przez część tego roku byli opodatkowani ryczałtem (Ustawa, 2022, art. 14–17).

Skala zmian formy opodatkowania przez podmioty prowadzące pozarolniczą działalność gospodarczą jest trudna do oszacowania, zapewne jednak ograniczy ją fakt, że podatnikom tym – opodatkowanym w innych formach niż zasady ogólne – przyznano prawo odliczenia części składki na ubezpieczenie zdrowotne. Mechanizm ten jest komplementarny w stosunku do obniżonej w skali progresywnej stawki 12%.

Istotne podwyższenie kwoty (dochodu) wolnego od podatku wywołało poważne turbulencje kalkulacyjne, a w konsekwencji także następstwa redystrybucyjne, na początku 2022 r., gdy rozpoczęto pobór zaliczek na podatek dochodowy według zmienionych zasad. W polskiej konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych nie uwzględnia się formalnie dochodu wolnego od podatku, a chroni się ten dochód przed opodatkowaniem poprzez kwotę odliczaną od podatku, która stanowi iloczyn stawki w pierwszym przedziale skali podatkowej i tego dochodu. Przy założonym dochodzie wolnym od podatku 30 tys. zł

określono kwotę odliczaną od podatku w wysokości 5100 zł ($0,17 \cdot 30\,000$ zł), co w miesięcznym naliczaniu zaliczki dało odliczenie w wysokości 425 zł. Projektodawcy zmian nie uwzględnili jednak, że nie wszystkie zaliczki podlegały wówczas przedmiotowemu pomniejszeniu. Z prawa pomniejszenia zaliczki o 1/12 kwoty zmniejszającej podatek nie mogli skorzystać zleceniobiorcy (obowiązywał tutaj uproszczony sposób obliczania zaliczki), a także osoby pracujące na więcej etatów, które mogły wówczas upoważnić tylko jednego płatnika do stosowania takiego pomniejszenia. W rezultacie niektórzy podatnicy – w tym także ci, którzy z założenia, ze względu na niższe dochody, mieli być beneficjentami wprowadzonych zmian – otrzymali na początku 2022 r. niższe świadczenia niż w grudniu 2021 r. Było to rezultatem nieodliczenia lub niepełnego odliczenia 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, przy jednoczesnym braku prawa odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Aby uspokoić nastroje społeczne i naprawić niedociągnięcia zmian, Minister Finansów wydał 7 stycznia 2022 r. rozporządzenie zmieniające technikę poboru zaliczek na podatek dochodowy (Rozporządzenie, 2022). W świetle tego rozrządzenia płatnicy mieli liczyć zaliczki według zasad 2022 r. oraz porównawczo według zasad 2021 r. i pobierać zaliczkę w korzystniejszej (niższej) dla podatnika wysokości. Mechanizm dotyczył miesięcznych przychodów do kwoty 12 800 zł, uzyskiwanych z pracy, umów zlecenia, emerytury i renty. Przyjęte rozwiązanie budziło wątpliwości natury konstytucyjnej z uwagi na art. 217, który dla elementów konstrukcyjnych podatku wymaga formy ustawy (Konstytucja, 1997, art. 217). Stąd już w lutym 2022 r. uchwalono przepisy, które przeniosły regulację przedmiotowego rozporządzenia do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dodając w niej art. 53a, który zaczął obowiązywać od 10 marca 2022 r. (Ustawa, 2022a). Jediną zmianą w stosunku do mechanizmu rozporządzenia było rozszerzenie zakresu podatników, którzy mogli złożyć wniosek o jego niestosowanie. Z dniem 1 lipca 2022 r. mechanizm podwójnej zaliczki został uchylony (Ustawa, 2022b, art. 1 pkt 43). W konsekwencji w pierwszym półroczu 2022 r. płatnicy trzy razy zmieniali sposób naliczania zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych, a w przypadku mechanizmu podwójnej zaliczki dodatkowo jeszcze zmieniła się podstawa prawna. Zmiany te miały nie tylko charakter techniczny, lecz także wpływały na wysokość miesięcznych dochodów po opodatkowaniu, a ich faktyczny wpływ na dochody podatników będzie można ocenić po rozliczeniu rocznym podatku za 2022 r., gdy będzie znana skala zwrotów nadpłaconych zaliczek i dopłat podatku należnego.

Aby uniknąć podobnych sytuacji w przyszłości, od 1 stycznia 2023 r. podatnik może upoważnić nawet trzech płatników do odliczania od miesięcznych zaliczek łącznie nie więcej niż 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, a dodatkowo takie prawo będzie przysługiwało w przypadku tytułów, w których do tej pory obowiązywał uproszczony sposób liczenia zaliczki bez uwzględnienia takiego

odliczenia, jak m.in. przy umowach zlecenia. Przy rocznej kwocie zmniejszającej podatek o 3600 zł miesięczne odliczenie wynosi 300 zł (przy jednym płatniku), po 150 zł (przy dwóch płatnikach) oraz po 100 zł (przy trzech płatnikach).

Na zmianie skali podatkowej i wprowadzeniu tzw. ulgi dla klasy średniej miało skorzystać ponad 18 mln podatników, w tym ponad 90% emerytów, 68% osób zatrudnionych na umowie o pracę i 40% osób prowadzących działalność gospodarczą (Druk nr 1532 (Ocena skutków regulacji), s. 529).

Największe znaczenie finansowe ma jednak likwidacja prawa odliczania od podatku składki zdrowotnej w części odpowiadającej 7,75% jej podstawy. W porównaniu do podatku dochodowego dodatkowy ciężar z tego tytułu jest nawet większy niż wskazuje normatyw procentowy (7,75), gdyż podstawa naliczania składki jest wyższa niż podatku dochodowego. W tym przypadku przychód jest bowiem pomniejszany tylko o sfinansowane przez pracownika składki ubezpieczenia społecznego, natomiast nie uwzględnia się kosztów uzyskania przychodów ani ulg podatkowych. W rezultacie obciążenie wynikające ze składki zdrowotnej jest wyższe niż 9% podatek dochodowy.

Znaczenie redystrybucyjne ma także od 1 stycznia 2022 r. zmiana zasad ustalania podstawy wymiaru składki zdrowotnej dla przedsiębiorców (zasadniczo stał się nią dochód z działalności gospodarczej). Wprowadzie formalnie składka na ubezpieczenie zdrowotne jest daniną odrębną od podatku dochodowego, jednak gdy podstawą jej wymiaru jest dochód podatnika, a jednocześnie prawo do świadczeń opieki zdrowotnej nie jest warunkowane płaceniem składki i jej wysokością, a jedynie objęciem ubezpieczeniem zdrowotnym, to nabiera ona charakteru celowego podatku dochodowego. Konstytucja RP zapewnia bowiem każdemu prawo do ochrony zdrowia i niezależny od sytuacji materialnej obywatela równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych (Konstytucja, 1997, art. 68 ust. 1 i 2). Wymiar redystrybucyjny tej zmiany przejawia się nie tylko w większym obciążeniu ubezpieczonych przedmiotową składką, lecz także w przesunięciu istotnej części wpływów z opodatkowania (oskładkowania) dochodów osób fizycznych na rzecz Narodowego Funduszu Zdrowia, przy jednoczesnym ich zmniejszeniu na rzecz budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, o czym szerzej w rozdziale Łożykowskiego i Kańduły.

Analogiczne przesunięcie wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych nastąpi także w wyniku zwiększenia w ramach zmian Polskiego Ładu 2.0 z 1% do 1,5% odpisu na rzecz organizacji pożytku publicznego. Zwiększony odpis na rzecz tychże organizacji ma zrekompensować im straty, jakie poniosłyby na skutek obniżenia ciężaru i w konsekwencji wpływów z rozpatrywanego podatku.

3. Rozwiązania wpływające na prorodzinność podatku dochodowego od osób fizycznych

W grupie rozwiązań o charakterze prorodzinnym można zidentyfikować zarówno takie, które w ramach Polskiego Ładu zostały zmodyfikowane, jak i takie, które dopiero zostały zaimplementowane.

W tej pierwszej grupie instrumentów przede wszystkim można wyróżnić preferencyjne sposoby opodatkowania. Złagodzone warunki wspólnego opodatkowania dochodów małżonków poprzez umożliwienie stosowania preferencji przez małżonków, którzy zawarli związek małżeński dopiero w trakcie roku podatkowego, pod warunkiem, że małżeństwo trwało, a wspólność majątkowa istniała do końca roku podatkowego. Zmiana ta dotyczy także przypadku śmierci jednego z małżonków w trakcie roku podatkowego lub po jego zakończeniu, lecz przed złożeniem wniosku o takie opodatkowanie. Ponadto poszerzono prawo do wspólnego opodatkowania dochodów małżonków w odniesieniu do tych podatników, którzy są opodatkowani podatkiem liniowym lub w formie ryczałtu, lecz np. mają zawieszoną działalność gospodarczą i nie uzyskują przychodów oraz nie ponoszą kosztów swojej działalności.

Jedną z bardziej krytykowanych zmian Polskiego Ładu było zastąpienie preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci ulgą 1500 zł, co zostało odebrane przez samotnych rodziców jako niekorzystne i podatkowo dyskryminujące ich niepełne rodziny (Druk nr 2186, s. 20). Analogiczna sytuacja pojawiła się w pierwszym roku obowiązywania podatku dochodowego od osób fizycznych (1992), kiedy preferencyjne opodatkowanie przysługiwało jedynie małżonkom. Prawa tego były pozbawione rodziny niepełne. Takie rozwiązanie już wówczas budziło zastrzeżenia zarówno z socjalnego punktu widzenia, jak i z punktu widzenia zasady równości prawa podatkowego wobec wszystkich podatników. Wyższe obciążenie podatkowe rodzin niepełnych było szczególnie rażąco niesprawiedliwe przy porównaniu z obciążeniem małżeństw bezdzietnych uzyskujących identyczny dochód (Majewicz, 1994, s. 12–17). Prawo preferencyjnego opodatkowania przyznano rodzinom niepełnym dopiero od 1993 r., a w kolejnych latach zasady tego opodatkowania liberalizowano, obejmując nim coraz większą grupę podatników (szerzej na temat tych zmian zob.: Małecka-Ziemińska, 2006, s. 58 i 59).

Niestety, projektodawcy Polskiego Ładu nie skorzystali z tych doświadczeń i pozbawili osoby samotnie wychowujące dzieci prawa do preferencyjnego opodatkowania, o które tak zabiegali już na początku lat 90. Choć warto odnotować, że w projekcie zmian Polskiego Ładu preferencyjne opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci było zachowane, a dopiero w ferworze debaty sejmowej zostało uchylone i zastąpione ulgą 1500 zł.

W ramach Polskiego Ładu 2.0, uwzględniając postulaty rodzin niepełnych, przywrócono w zmodyfikowanym kształcie preferencyjne zasady opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci, jednocześnie likwidując ulgę 1500 zł. Przy kwocie wolnej od podatku 30 000 zł preferencyjny sposób opodatkowania w porównaniu do ulgi 1500 zł jest bardziej korzystnym rozwiązaniem dla osoby samotnie wychowującej dzieci. Opodatkowanie to w obecnym brzmieniu nie ma zastosowania w przypadku osoby, która wychowuje wspólnie z drugim rodzicem albo opiekunem prawnym co najmniej jedno dziecko, w tym również gdy dziecko jest pod opieką naprzemienną, w związku z którą obydwójgu rodzicom zostało ustalone świadczenie wychowawcze 500+. A zatem przysługuje ono tylko jednemu z rodziców lub opiekunów prawnych. Doprecyzowanie ma na celu wyeliminowanie wątpliwości interpretacyjnych, jakie pojawiły się już po wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2017 r., a następnie z dnia 20 lutego 2020 r., i które prowadziły do nadużyć w stosowaniu tej preferencji (Druk nr 1532, s. 14).

Kolejną korzystną i postulowaną zmianą jest wyraźne zwiększenie kryterium dochodowego pełnoletniego uczącego się dziecka, warunkującego prawo rodzica lub opiekuna prawnego do preferencji podatkowych, w tym: (1) preferencyjnego opodatkowania dochodów osoby samotnie wychowującej dzieci (art. 6 ust. 4c updof), (2) zwolnienia dla podatnika wychowującego co najmniej czworo dzieci (art. 21 ust. 1 pkt 153 updof), (3) ulgi z tytułu wychowywania dzieci (art. 27f updof).

Korzystna podatkowo jest także zmiana katalogu dochodów małoletniego dziecka, które dolicza się do dochodów rodzica. Wyłączono z niego renty małoletnich dzieci (w tym renty rodzinne), które już nie są kumulowane z dochodami rodzica, co oznacza, że w przypadku tych świadczeń można skorzystać z odrębnej kwoty wolnej od podatku wynoszącej 30 000 zł.

Prorodzinny charakter podatku dochodowego od osób fizycznych wzmacnia wprowadzone w 2022 r. zwolnienie z podatku przychodów do kwoty 85 528 zł dla wychowujących czworo i więcej dzieci (brane są pod uwagę te same grupy dzieci co przy preferencyjnym opodatkowaniu osób samotnie je wychowujących). Od samego początku zwolnieniem objęto przychody:

- ze stosunku pracy i umów o charakterze pokrewnym;
- z umów zlecenia;
- z pozarolniczej działalności gospodarczej, opodatkowane: na zasadach ogólnych (art. 27 updof), podatkiem liniowym (art. 30c updof), IP box (art. 30ca updof) oraz ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych;
- natomiast od lipca 2022 r. zakres ten poszerzono także o zasiłek macierzyński, co w ocenie projektodawców stanowi usunięcie kolejnej podatkowej bariery do podejmowania decyzji o potomstwie (Druk nr 2186 (Ocena skutków regulacji), s. 3).

W przypadku obojga rodziców pracujących (osiągających przychody) łączne zwolnienie sumuje się do kwoty 171 056 zł przychodów, a po przekroczeniu limitu zwolnienia każdemu z podatników przysługuje jeszcze dochód wolny od podatku po 30 tys. zł, a zatem po zsumowaniu przychodów zwolnionych i kwot wolnych od podatku otrzymuje się kwotę 231 056 zł wolną od podatku przypadającą na rodzinę z co najmniej czworgiem dzieci.

Osoby korzystające ze zwolnienia dla wychowujących czworo i więcej dzieci mają jednocześnie prawo do ulgi z tytułu wychowywania dzieci, czyli odliczenia od podatku kwoty zależnej od liczby wychowywanych dzieci. W przypadku czworga dzieci ulga wynosi 6924,12 plus po 2700 zł na każde kolejne dziecko. Zwolnienie z podatku nie ogranicza również prawa podatnika do bezpośredniego zwrotu niewykorzystanej ulgi, która nie mogła być odliczona ze względu na brak podatku. Zwrot ten jest jednak limitowany do wysokości sumy zapłaconych składek ubezpieczenia społecznego odliczanych od dochodu przed opodatkowaniem oraz zapłaconych składek na ubezpieczenie zdrowotne, w tym również tych składek, które zostały zapłacone ze środków podatnika od przychodów zwolnionych od podatku na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 148 i 152–154 updog (są to zwolnienia do kwoty 85 528 zł przychodów, w tym również zwolnienie dla wychowujących czworo i więcej dzieci). Tym samym ulga z tytułu wychowywania dzieci rozciąga się dodatkowo na składki ubezpieczenia społecznego i zdrowotnego.

Preferencje podatkowe dla rodzin z czworgiem i większą liczbą dzieci w ujęciu wartościowym są imponujące. Jednak rodzi się pytanie, czy niezamożne wielodzietne rodziny, które najbardziej potrzebują wsparcia ze strony państwa, są w stanie je skonsumować. Samo kryterium liczby dzieci, bez kryterium dochodowego, powoduje, że największymi beneficjentami tych regulacji są bogate rodziny wielodzietne.

Wnioski

W ramach zmian wprowadzonych pod hasłem Polski Ład najbardziej medialne było podniesienie kwoty wolnej od podatku do 30 tys. zł, finansowo największe znaczenie miało jednak zniesienie prawa odliczania składki zdrowotnej od podatku dochodowego wraz ze zmianą podstawy jej naliczania dla przedsiębiorców, a najbardziej skomplikowana i niezrozumiała dla podatników okazała się tzw. ulga dla klasy średniej. Z kolei w ramach zmian Polskiego Ładu 2.0 najbardziej donośne było obniżenie stawki w pierwszym przedziale skali podatkowej do 12% z równoczesną likwidacją tzw. ulgi dla klasy średniej. Rehabilitacją pro-

jektodawcy było natomiast przywrócenie preferencyjnego opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci, dodatkowo z podwyższeniem limitu osiągniętych dochodów dla uczących się do 26. roku życia dzieci.

Część zmian wprowadzanych od 1 stycznia 2022 r., niezależnie od założeń, jakie im przyświecały, zostanie zapamiętana jedynie przez pryzmat ich skomplikowania, niezrozumienia, braku poszanowania dla zasad poprawnej legislacji i nadmiaru biurokracji, którą powodowały. Dotyczy to szczególnie tzw. ulgi dla klasy średniej i zmienionego już w trakcie roku podatkowego mechanizmu wyliczania zaliczki. Zmiany, które weszły w życie od 1 lipca 2022 r. (a niektóre 1 stycznia 2023 r.), w części naprawiają te błędy, jednak dopiero przyszłe rozliczenia (zaliczki w II połowie 2022 r. oraz w 2023 r. i rozliczenie roczne za cały 2022 r.) zweryfikują ich mechanizm. Zmiany te – z założenia – są korzystne dla wszystkich podatników, bo tylko takie zgodnie z Konstytucją RP i wypracowanym w tym zakresie orzecznictwem mogą być implementowane w trakcie roku podatkowego. W największym stopniu korzystają na nich podatnicy z pierwszego przedziału skali podatkowej, a także podatnicy przekraczający ten przedział (szczególnie nieznacznie), którzy – w pierwotnej wersji Polskiego Ładu – byli pozbawieni tzw. ulgi dla klasy średniej, rekompensujący – przynajmniej częściowo – brak prawa odliczenia składki zdrowotnej – obniżoną stawką w wysokości 12%. Natomiast podatnikom prowadzącym pozarolniczą działalność gospodarczą i opodatkowanym podatkiem liniowym, ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych lub kartą podatkową przyznano prawo odliczenia od dochodu/przychodu lub samego podatku – na zasadach określonych w ustawie – części składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wprawdzie ta możliwość nie rekompensuje w pełni braku prawa odliczania tej składki od podatku, jak to było do końca 2021 r., jednak w stosunku do rozwiązań z początku 2022 r. uprzywilejowuje tę grupę podatników.

Zmiany wprowadzone do podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach Polskiego Ładu i Polskiego Ładu 2.0 obniżyły ciężar tego podatku nie tylko dla osób o najniższych dochodach, lecz także dla osiągających średnie i wysokie dochody. Zmiany te jednak trzeba rozpatrywać łącznie z ciężarem wynikającym ze składki na ubezpieczenie zdrowotne, która do końca 2021 r. w części 7,75% podstawy składki była odliczana od podatku. W rezultacie na połączonych zmianach korzystają tylko najniżej uposażeni podatnicy, dla części z nich obniżka podatku dochodowego staje się neutralna, a dla wysoko uposażonych podatników nie rekompensuje dodatkowego ciężaru z tytułu składki zdrowotnej, tym samym zaostrażając progresję podatkowo-składkową.

Nieuchronnie obniżka podatku dochodowego od osób fizycznych skutkuje mniejszymi wpływami do budżetu państwa, a ponadto zwiększa presję na jego wydatki w celu rekompensaty jednostkom samorządu terytorialnego ubytku dochodów z tytułu procentowych udziałów w tym podatku. W obliczu chronicznego

deficytu budżetowego, w warunkach historycznie wysokiego długu publicznego i rosnących kosztów jego obsługi oraz rosnącej inflacji rodzi się naturalne pytanie, w jaki sposób ten ubytek dochodów budżetowych zostanie zrekompensowany. Dopiero znajomość odpowiedzi na to pytanie pozwoli oszacować pełen efekt redystrybucyjny zmian programu społeczno-gospodarczego Polski Ład.

Bibliografia

- Banaszewska, M. (2021). *Preferential tax treatment – a political or economic tool?*. <https://doi.org/10.1080/00343404.2021.1978420>
- Barczyk, R. i Lubiński, M. (2009). *Dylematy stabilizowania koniunktury*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Burda, M. i Wyplosz, Ch. (2000). *Makroekonomia. Podręcznik europejski* (wyd. 2 zm.). Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Dowgier, R. (2010). Zasada demokratycznego państwa prawnego jako fundament stanowienia prawa podatkowego. W: P. J. Lewkowicz i J. Stankiewicz (red.), *Konstytucyjne uwarunkowania tworzenia i stosowania prawa finansowego i podatkowego* (s. 97–107). Wydawnictwo Temida 2. https://repozytorium.uwb.edu.pl/jspui/bitstream/11320/6127/1/Konstytucyjne_uwarunkowania_tworzenia_i_stosowania_prawa_finansowego_i_podatkowego.pdf
- Druk nr 1532. (2021). Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=1532>
- Druk nr 2186. (2022). Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw. <https://www.sejm.gov.pl/Sejm9.nsf/druk.xsp?nr=2186>
- Felis, P. (2018). Ocena funkcjonowania podatków od dochodów osób fizycznych oraz osób prawnych w Polsce. W: J. Kulicki (red.), *Wybrane zagadnienia reformy opodatkowania dochodów osób fizycznych i prawnych w Polsce* (s. 11–38). <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2018.01>
- Galbraith, J. K. (1973). *Spółeczeństwo dobrobytu – państwo przemysłowe*. Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Komunikat. (2010). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2010 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2009 r. (M.P. 2010 r. Nr 7, poz. 67). <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2009-r-,140,1.html>
- Komunikat. (2022). Komunikat Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 9 lutego 2022 r. w sprawie przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w 2021 r. (M.P. z 2022 r., poz. 175). <https://stat.gov.pl/sygnalne/komunikaty-i-obwieszczenia/lista-komunikatow-i-obwieszczen/komunikat-w-sprawie-przecietnego-wynagrodzenia-w-gospodarce-narodowej-w-2021-roku,273,9.html>

- Konstytucja. (1997). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).
- Kowalski, T., Letza, S. i Piotrowski, S. (2010). Evolution of personal income tax in Poland in 1989–2008. W: T. Kowalski, S. Letza i C. Wihlborg (red.), *Institutional change in the European transition economies. The case of Poland*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Majewicz, M. (1994). *Opodatkowanie dochodów rodziny w Polsce w latach 1992–1994*. Instytut Finansów.
- Małecka-Ziemińska, E. (2006). *Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce okresu transformacji ustrojowej*. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Małecka-Ziemińska, E. (2012). *Efektywność fiskalna podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://www.ceeol.com/search/book-detail?id=900509>
- Rozporządzenie. (2022). Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 28).
- Samuelson, P. A. i Nordhaus, W. D. (1998). *Ekonomia I*. Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Ustawa. (1991). Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1128 ze zm.).
- Ustawa. (2019). Ustawa z dnia 30 sierpnia 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2019 r., poz. 1835).
- Ustawa. (2021). Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2021 r., poz. 2105).
- Ustawa. (2022a). Ustawa z dnia 24 lutego 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz. U. z 2022 r., poz. 558).
- Ustawa. (2022b). Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 1265).
- Wyrok. (2017). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 5 kwietnia 2017 r. (sygn. akt II FSK 573/15). <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/4F928CBF25>
- Wyrok. (2020). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 lutego 2020 r. (sygn. akt II FSK 752/18). <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/CF23D3D95C>

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY WSPARCIA INNOWACJI

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/7>



Maciej Cieślukowski

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
maciej.cieslukowski@ue.poznan.pl

Polish Deal from the perspective of supporting innovation

Abstract

Purpose: To present the construction of tax reliefs for innovations in companies and attempt to generally assess their effectiveness against the background of the degree of use of similar solutions in other countries.

Design/methodology/approach: The study is of a literature and empirical character. The research consists of five stages. The first stage describes the degree of innovation in economies in the world. The second stage presents the system of public support of innovation in OECD countries (direct subsidies and tax reliefs). In the third part the conception of a tax relief and its role in the public policy is explained. The next two parts present construction of new tax reliefs in income taxes in Poland. Summary includes a general assessment of new tax instruments.

Findings: The degree of innovation in economies varies, but the leading countries have been fairly stable for many years. They dominate, among others Western European countries, the United States, South Korea. OECD countries support the development of innovation with subsidies and tax allowances, mainly reliefs for R&D activity. The main beneficiaries of the support are SME. The share of the granted allowances in GDP is growing dynamically. This proves that tax reliefs are an important tool for stimulating innovative activity, mainly in smaller enterprises. The use of the concessions varies across individual countries, and this instrument is successfully used by both better and less developed countries. However, taking into account the size of the granted allowances in GDP, in 2019 selected countries of Western Europe, along with Canada and South Korea, dominated. Unfortunately, Poland fares very poorly compared to the EU countries and even the countries of Central and Eastern Europe in terms of the degree of innovation in the economy, as well as in terms of public support for innovation. The structure and rules of new tax reliefs are rather simple and transparent, and thus should not be a problem for entrepreneurs from a formal point of view. Consequently, the mere fact that the allowances in question were introduced into the tax system must be regarded as appropriate. On the other hand, another issue is the actual degree of interest and use of the reliefs by the entrepreneurs themselves. Reliefs usually consist in deducting the relevant expenses from the income from economic activity, so the real condition is first to achieve a sufficiently high income. In this context, non-returnable subsidies seem to be a more attractive solution than allowances for smaller entrepreneurs. So far, the interest of entrepreneurs in investment tax reliefs in Poland has been quite weak.

Keywords: innovations, tax reliefs, robotification, R&D activity, SME, Polish New Deal.

Sugerowane cytowanie:

Cieślukowski, M. (2023). Polski Ład z perspektywy wsparcia innowacji. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 137–148). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/7>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

Wstęp

W XXI wieku innowacje w przedsiębiorstwach są kluczowym warunkiem wzrostu konkurencyjności gospodarki. Państwa wspierają działalność innowacyjną głównie przez dotacje oraz szeroko rozumiane ulgi podatkowe. Zarówno stopień innowacyjności państwa, jak i zakres stosowania instrumentów wspierających innowacyjność są bardzo zróżnicowane w przekroju poszczególnych krajów. Jednak wyraźnie dominują w tym zakresie państwa lepiej rozwinięte, tj. m.in. państwa Europy Zachodniej, Stany Zjednoczone oraz wybrane państwa azjatyckie (np. Korea Południowa, Japonia, Singapur). Niestety, Polska do tej pory wypadła bardzo słabo zarówno pod kątem stopnia innowacyjności gospodarki, jak i publicznego wsparcia innowacji w przedsiębiorstwach.

W 2022 r. Program Polski Ład rozszerza dotychczasowy katalog ulg podatkowych dla przedsiębiorców na działalność innowacyjną i wprowadza ulgę na prototyp, ulgę na innowacyjnych pracowników oraz ulgę na robotyzację. Zezwala przedsiębiorcom na jednoczesne korzystanie z dotychczasowych ulg na działalności B+R i IP Box. Wskazany pakiet ulg ma pobudzić działalność innowacyjną w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw i podnieść konkurencyjność krajowej gospodarki. W artykule scharakteryzowano konstrukcję wymienionych ulg oraz podjęto próbę ogólnej oceny ich skuteczności na tle stopnia wykorzystania podobnych rozwiązań w innych krajach.

1. Stopień innowacyjności polskiej gospodarki na tle innych państw

Rewolucja Przemysłowa 4.0 polega na najsilniejszym w historii zautomatyzowaniu procesów produkcyjnych w cyberfizycznym środowisku. Środowisko to tworzą elementy połączone w internecie: ludzie, maszyny, systemy, procesy, usługi i produkty. Celem rewolucji jest zwiększenie innowacyjności, wydajności, produktywności oraz personalizacji produktów i usług. Schwab (2018, s. 31 i nast.) wyróżnił trzy technologiczne megatrendy charakteryzujące czwartą rewolucję: fizyczne (autonomiczne pojazdy, druk 3D, zaawansowana robotyzacja, nowe materiały), cyfrowe (internet rzeczy, big data, blockchain, cyfrowe platformy technologiczne) i biologiczne (rozwój inżynierii genetyczna, biologia syntetyczna).

O konkurencyjności i dalszym rozwoju gospodarki będzie więc decydować stopień innowacyjności. Innowacja to nowy lub znacząco udoskonalony produkt

(usługa), proces technologiczny (produkcyjny), system dystrybucji i logistyki, sposób administracji i zarządzania, system sprzedaży i działań marketingowych i innych procesów w organizacji. Przez innowacyjność można zatem rozumieć skłonność do wdrażania innowacji w praktyce gospodarczej (*Podręcznik Oslo*, s. 49 i nast.). Zgodnie z powszechnie uznaną metodyką globalnego indeksu innowacyjności (GII) stopień innowacyjności gospodarek zależy od czynników kreujących innowacyjność (instytucje, potencjał ludzki, ICT, infrastruktura, zaawansowanie rynku i zaawansowanie działalności biznesowej) oraz od wyników działalności innowacyjnej (wyniki działalności naukowej, efekty działalności twórczej). Stopień innowacyjności gospodarek jest bardzo zróżnicowany, ale od wielu lat pozostaje dość stabilny. W tabeli 1 przedstawiono ranking wybranych gospodarek pod względem innowacyjności w latach 2020 i 2012 (względem 2020 r.) według GII.

W badanych latach Polska znajduje się odpowiednio na miejscach 38. i 43. i niestety jest jednym z najmniej innowacyjnych państw nie tylko w Unii Europejskiej, ale także w Europie Środkowo-Wschodniej. Ważnym wskaźnikiem

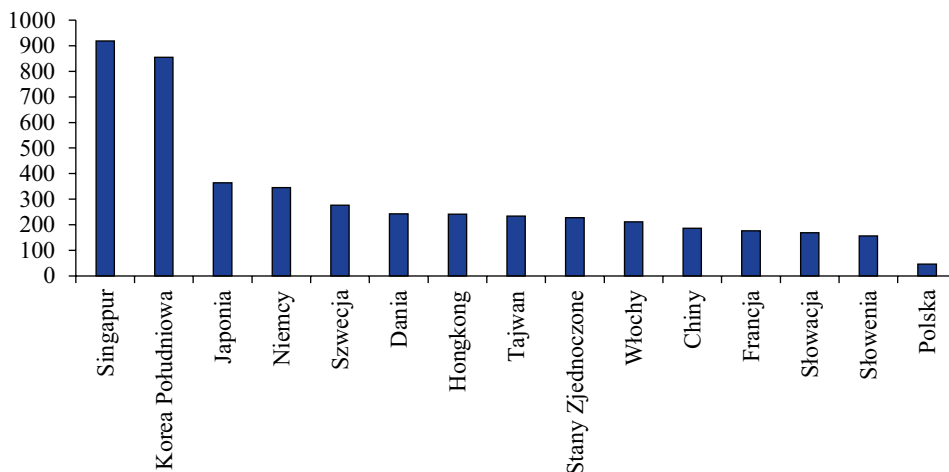
Tabela 1. Ranking innowacyjności gospodarek w latach 2020 i 2012 (względem 2020 roku) według *global innovation index*

Państwo	2020		2012	
	punkty	miejsce w rankingu	punkty	miejsce w rankingu
Szwajcaria	66,08	1	63,82	1
Szwecja	62,47	2	62,12	2
Stany Zjednoczone	60,56	3	56,57	7
Wielka Brytania	59,78	4	55,96	10
Holandia	58,76	5	56,31	9
Dania	57,73	6	56,96	6
Finlandia	57,02	7	57,50	5
Singapur	56,61	8	59,64	3
Niemcy	56,55	9	54,89	12
Korea Południowa	56,11	10	53,68	16
Czechy	48,43	24	47,30	27
Estonia	48,28	25	49,18	23
Węgry	41,53	35	48,12	25
Łotwa	41,11	36	39,80	36
Bułgaria	39,98	37	38,42	42
Polska	39,95	38	38,02	43
Jemen	13,56	131 ^a	0,43	111

^a Ostatnie miejsce w rankingu.

Źródło: (*Global Innovation*, 2020, s. 32 i 33; 2011, s. 41–44).

świadczącym o poziomie innowacyjności gospodarki jest również gęstość robotyzacji w przemyśle mierzona liczbą jednostek robotów na 10 tys. pracowników. Z raportu Związku Banków Polskich (ZBP 2021, s. 33) wynika, że w 2019 r. wskaźnik gęstości robotów wynosił w Polsce 46 i również był jednym z najniższych w Unii Europejskiej (zob. także Cieślukowski i in., 2022, s. 4 i 5). Rysunek 1 przedstawia gęstość robotyzacji w wybranych państwach w 2019 r.



Rysunek 1. Gęstość robotyzacji w wybranych państwach w 2019 roku

Źródło: (ZBP, 2021, s. 33).

2. Podatkowe wsparcie działalności innowacyjnej w krajach OECD

Państwa OECD stosują zróżnicowane formy wsparcia działalności innowacyjnej przedsiębiorstw. W 2022 r. OECD opublikowało interesujące dane na temat publicznego wsparcia biznesowej działalności B+R. Przyjmuje ono postać dotacji oraz ulg podatkowych (OECD, 2022, s. 8 i nast.). Te ostatnie polegają zarówno na obniżeniu dochodu o część lub całość wydatków B+R, jak i na zastosowaniu kredytu podatkowego. W niektórych państwach obniżane są również obowiązkowe składki na ubezpieczenia społeczne uiszczane przez przedsiębiorców prowadzących własną działalność gospodarczą. Ulgi są również różnicowane dla przedsiębiorstw o różnej wielkości, a także pod względem okresu odliczeń.

Z danych OECD (2022, s. 20 i nast.) wynika, że wielkość udzielonego wsparcia podatkowego na B+R (mierzonego efektywną marginalną stawką pomocy podatkowej) w latach 2000–2021 dla małych i średnich firm osiągających dochód wzrasta z 0,05 do ponad 0,20%, a dla dużych przedsiębiorstw – z 0,04

do 0,17%. W 2019 r. w większości państw OECD pomoc dla przedsiębiorców w formie ulg podatkowych przewyższała też bezpośrednią pomoc w formie dotacji. Dotacje miały największe znaczenie w Rosji (ponad 0,35% PKB), na Węgrzech (0,17% PKB) oraz w Korei Południowej (0,12% PKB), a najmniejsze – w Kolumbii, Argentynie i Południowej Afryce. W Polsce udział dotacji na B+R wynosił ponad 0,10% PKB i był zbliżony do udziału w Szwecji i Norwegii. Średnia dla UE wynosiła 0,07% PKB, a dla OECD – 0,09% PKB. Biorąc pod uwagę udział wielkości przyznanych ulg w PKB, liderami w badanym roku były Wielka Brytania (0,34% PKB), Francja (0,28% PKB) oraz Belgia (0,21% PKB), natomiast ulgi miały marginalne znaczenie m.in. w Izraelu, Bułgarii i na Cyprze. W Polsce wsparcie podatkowe również kształtowało się na niskim poziomie, tj. 0,02% PKB, i było nieco większe od wsparcia udzielonego w Nowej Zelandii i Szwecji, a mniejsze od wsparcia udzielonego w Hiszpanii. Trzeba też przy tym zaznaczyć, że w Polsce udział kwot przyznanych ulg w PKB, był wyraźnie niższy od udziału dotacji w PKB. Średnia dla UE wynosiła 0,10% PKB, a dla OECD 0,12% PKB. Głównym beneficjentem ulg podatkowych w większości państw w badanym roku były przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie (SME), przy czym w Danii i Nowej Zelandii firmy te były jedynymi beneficjentami ulg. Natomiast duże przedsiębiorstwa wyraźnie dominowały w Tajlandii, Chinach i Kolumbii.

Zakres przedmiotowy ulg jest bardzo zróżnicowany w przekroju poszczególnych państw. Wykorzystanie ulg w produkcji i działalności usługowej jest podobne. Biorąc pod uwagę rodzaj przemysłu, w największym stopniu ulgi stymulują badania w branży farmaceutycznej, budowy maszyn, sprzętu transportowego oraz informacji i komunikacji.

Dane na temat podatkowego wsparcia innej działalności innowacyjnej przedsiębiorstw są ograniczone. Na przykład z informacji zawartych na stronach Ministerstwa Finansów w Polsce (MF, b.d.) wynika, że wybrane państwa stosują ulgi podatkowe na innowacyjnych pracowników (Belgia, Holandia, Francja, Szwecja, Hiszpania i Węgry) oraz na robotyzację (Włochy, Korea Południowa, Stany Zjednoczone, Singapur i Tajwan). W Stanach Zjednoczonych robotyzacja pracy pozwala na uniknięcie zapłaty przez pracodawcę i pracownika federalnego, stanowego i lokalnego podatku od wynagrodzeń. Ponadto przepisy umożliwiają zastosowanie przyspieszonej amortyzacji robota (Abbott i Bogenschneider, 2018, s. 150).

3. Ulgi podatkowe wspierające innowacje w programie Polski Ład

3.1. Ulga na działalność B+R

Program Polski Ład rozbudowuje system ulg w podatkach dochodowych wspierających inwestycje i innowacje w przedsiębiorstwach. W przekroju podmiotowym i z punktu widzenia zasad odliczeń zaprezentowano je w tabeli 2.

Tabela 2. Ulgi w podatkach dochodowych wspierające inwestycje i innowacje w przedsiębiorstwach z punktu widzenia rodzaju podatnika i metody odliczeń

Ulga	Osoby fizyczne	Osoby prawne	Spółki osobowe	Odliczenie od podstawy opodatkowania	Odliczenie od podatku
B+R	×	×	×	×	
IP Box	×	×	×	×	
Innowacyjni pracownicy	×	×	×		×
Prototyp	×			×	
Robotyzacja	×			×	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 1992, 1991).

Zasady przyznawania ulgi na działalność badawczo-rozwojową (B+R) dla podatników PIT i CIT są takie same. Ulga polega na odliczeniu od podstawy opodatkowania (dochodu z pozarolniczej działalności gospodarczej) kosztów uzyskania przychodów poniesionych na działalność B+R (tzw. kosztów kwalifikowalnych). Generalnie podatnicy mogą odliczyć od podstawy opodatkowania 100% kosztów kwalifikowalnych, natomiast podmioty o statusie centrum badawczo-rozwojowego mogą odliczyć 150% kosztów kwalifikowalnych. Oczywiście kwota odliczenia w roku podatkowym nie może przekroczyć osiągniętego dochodu.

Działalność B+R w kontekście omawianej ulgi oznacza działalność twórczą obejmującą badania naukowe¹ lub prace rozwojowe², podejmowaną w sposób

¹ Badania naukowe obejmują badania podstawowe oraz badania aplikacyjne (Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce, art. 4). Badania podstawowe są rozumiane jako prace empiryczne lub teoretyczne mające głównie na celu zdobywanie nowej wiedzy o podstawach zjawisk i obserwowalnych faktów bez nastawienia na bezpośrednie zastosowanie komercyjne. Z kolei badania aplikacyjne to prace mające na celu zdobycie nowej wiedzy oraz umiejętności, nastawione na opracowywanie nowych produktów, procesów lub usług lub wprowadzanie do nich znaczących ulepszeń.

² Prace rozwojowe są działalnością obejmującą nabywanie, łączenie, kształtowanie i wykorzystywanie dostępnej wiedzy i umiejętności, w tym w zakresie narzędzi informatycznych lub oprogramowania, do planowania produkcji oraz projektowania i tworzenia zmienionych, ulepszonych

systematyczny w celu zwiększenia zasobów wiedzy i ich wykorzystania do tworzenia nowych zastosowań.

Ustawodawca wskazał rodzaje kosztów kwalifikowalnych. Obejmują one przede wszystkim koszty personelu badawczego (wynagrodzenia wraz ze składkami na ubezpieczenia społeczne), koszty materiałów i surowców, koszty zakupu lub korzystania ze specjalistycznego sprzętu badawczego, koszty usług doradczych i ekspertyz, koszty uzyskania patentów i praw ochronnych na wzór użytkowy, koszty amortyzacji środków trwałych z wyłączeniem m.in. samochodów osobowych. Katalog kosztów został nieco rozszerzony dla podatników mających status centrum badawczo-rozwojowego. Trzeba też podkreślić, że udzielone wsparcie musi być zgodne z zasadami udzielania pomocy publicznej w Unii Europejskiej, w tym z rozporządzeniem Komisji (UE) (Rozporządzenie, 2014).

3.2. Ulga IP Box

Ulga IP Box (*innovation patent box*) została wprowadzona w podatkach dochodowych w 2019 roku. Polega ona na preferencyjnym opodatkowaniu dochodów z praw własności intelektualnej, które podlegają ochronie prawnej i zostały wytworzone, rozwinięte lub ulepszone w ramach prowadzonej przez podatnika działalności B+R. Do kwalifikowalnych praw własności intelektualnych należą m.in.: patent, prawo ochronne na wzór użytkowy, prawo z rejestracji wzoru przemysłowego, prawo z rejestracji topografii układu scalonego, dodatkowe prawo ochronne dla patentu na produkt leczniczy lub produkt ochrony roślin, prawo z rejestracji produktu leczniczego i produktu leczniczego weterynaryjnego dopuszczonych do obrotu, autorskie prawo do programu komputerowego.

Podstawą opodatkowania jest suma kwalifikowalnych dochodów z kwalifikowanych praw własności intelektualnej osiągniętych w roku podatkowym. Wysokość kwalifikowalnego dochodu z kwalifikowanego prawa własności intelektualnej ustala się jako iloczyn dochodu z kwalifikowanego prawa własności intelektualnej osiągniętego w roku podatkowym i określonego wskaźnika uwzględniającego poniesione koszty uzyskania tego prawa (Ustawa, 1992, art. 24 ust. 4). Dochód z praw obejmuje: opłaty lub należności wynikające z umowy licencyjnej, dochody ze sprzedaży prawa, dochód z danego prawa uwzględniony w cenie oraz uzyskane odszkodowanie za naruszenie praw wynikających z prawa własności intelektualnej.

lub nowych produktów, procesów lub usług. Do prac rozwojowych nie zaliczamy prac rutynowych i okresowych zmian w tych produktach, usługach i procesach, nawet jeżeli takie zmiany mają charakter ulepszeń.

Ewentualną stratę poniesioną w danym roku podatkowym można odpisać od dochodu osiągniętego w najbliższych kolejno następujących po sobie pięciu latach podatkowych z tego samego kwalifikowanego prawa własności intelektualnej, tego samego rodzaju produktu lub usługi lub tej samej grupy produktów lub usług, w których zostało wykorzystane kwalifikowane prawo własności intelektualnej.

W przypadku obu ulg podatnicy są zobowiązani wyodrębnić działalność B+R oraz każde prawo własności intelektualnej w prowadzonej ewidencji rachunkowej, tak aby można było w przejrzysty sposób ustalić poniesione koszty i uzyskane przychody z prowadzonej działalności.

Do końca 2020 r. podatnicy mogli wybrać tylko jedną ulgę. Program Polski Ład umożliwia podatnikom korzystanie z obu ulg jednocześnie.

3.3. Ulga z tytułu zatrudnienia innowacyjnych pracowników

Pracodawcy, którzy w zeznaniu rocznym nie skorzystali z ulgi na działalność B+R z powodu poniesionej straty lub niższego dochodu od przysługującego odliczenia, mogą odliczyć kwotę tej ulgi od zaliczek na podatek dochodowy odprowadzanych do urzędu skarbowego od wynagrodzeń pracowników innowacyjnych. Ulgę stosuje się do dochodów pracowników (lub osób świadczących usługi w ramach umów cywilnoprawnych) osiąganych przy działalności B+R w wymiarze co najmniej 50% ogólnego czasu pracy w danym miesiącu. Przedsiębiorcy korzystający z ulgi są zobowiązani prowadzić dodatkową ewidencję czasu pracy dla potrzeb działalności B+R. Wysokość odliczenia stanowi iloczyn stawki danego podatku i kwoty nieodliczonej ulgi B+R. W PIT może być zastosowana stawka 17% (zasady ogólne) lub 19% (podatek liniowy), natomiast w CIT może to być stawka 9% lub 19%.

3.4. Ulga na prototyp

Z ulgi na prototyp mogą korzystać tylko osoby fizyczne. Polega ona na odliczeniu od podstawy opodatkowania kosztów produkcji próbnej nowego produktu oraz kosztów wprowadzenia takiego produktu na rynek. Odliczenie wynosi 30% sumy poniesionych kosztów i jednocześnie nie może przekroczyć 10% dochodu osiągniętego z pozarolniczej działalności gospodarczej.

Przez produkcję próbną nowego produktu należy rozumieć etap rozruchu technologicznego produkcji niewymagający dalszych prac projektowo-konstrukcyjnych lub inżynierskich, którego celem jest wykonanie prób i testów przed uruchomieniem procesu produkcji nowego produktu powstałego w wyniku

prowadzenia przez podatnika prac badawczo-rozwojowych. Etap rozruchu technologicznego obejmuje okres od momentu poniesienia pierwszego kosztu związanego z tym etapem do momentu rozpoczęcia produkcji nowego produktu. Za koszty produkcji próbnej uznano koszty nabycia lub wytworzenia nowych środków trwałych oraz koszty ulepszenia środków trwałych niezbędnych do uruchomienia produkcji próbnej, a także koszty nabycia materiałów i surowców.

Natomiast przez wprowadzenie na rynek nowego produktu rozumie się działania podejmowane w celu przygotowania dokumentacji służącej uzyskaniu certyfikatów i zezwoleń umożliwiających skierowanie produktu do sprzedaży. Do kosztów takich działań zaliczono: (1) koszty badań, ekspertyz, przygotowania dokumentacji niezbędnej do uzyskania certyfikatu, homologacji, znaku CE, znaku bezpieczeństwa; koszty uzyskania lub utrzymania zezwolenia na obrót lub innych obowiązkowych dokumentów lub oznakowań związanych z dopuszczeniem do obrotu lub użytkowania oraz koszty opłat pobieranych w celu ich uzyskania, odnowienia lub przedłużenia; (2) koszty badań cyklu życia produktu oraz (3) koszty weryfikacji technologii środowiskowych.

Odliczenia dokonuje się w zeznaniu za rok podatkowy, w którym poniesiono koszty produkcji próbnej nowego produktu lub wprowadzenia na rynek nowego produktu. W przypadku gdy podatnik poniósł za rok podatkowy stratę albo wielkość dochodu podatnika jest niższa od kwoty przysługujących mu odliczeń, odliczenia – odpowiednio w całej kwocie lub w pozostałej części – dokonuje się w zeznaniach za kolejno następujące po sobie sześć lat podatkowych następujących bezpośrednio po roku, w którym podatnik skorzystał lub miał prawo skorzystać z odliczenia.

3.5. Ulga na robotyzację

Podobnie jak w przypadku ulgi na prototyp z ulgi na robotyzację mogą korzystać tylko osoby fizyczne. Ulga polega na odliczeniu od podstawy opodatkowania kwoty stanowiącej 50% sumy kosztów uzyskania przychodów poniesionych w roku podatkowym na robotyzację, przy czym kwota odliczenia nie może przekraczać kwoty dochodu uzyskanego przez podatnika w roku podatkowym z pozarolniczej działalności gospodarczej. Odliczenie obowiązuje w latach 2022–2026.

Ustawodawca za koszty uzyskania przychodów poniesione na robotyzację uznaje: (1) koszty nabycia fabrycznie nowych robotów przemysłowych oraz koszty nabycia dodatkowych maszyn i urządzeń niezbędnych do działania tych robotów (zob. Ustawa, 1991, art. 52jb ust. 2 pkt 1); (2) koszty nabycia wartości niematerialnych i prawnych niezbędnych do poprawnego uruchomienia i działania robotów i urządzeń dodatkowych; (3) koszty nabycia stosownych usług szkoleniowych oraz (4) koszty ewentualnych opłat leasingowych.

Przez robota przemysłowego rozumie się automatycznie sterowaną, programowalną, wielozadaniową i stacjonarną lub mobilną maszynę, o co najmniej trzech stopniach swobody, posiadającą właściwości manipulacyjne bądź lokomocyjne dla zastosowań przemysłowych. Ustawodawca wskazuje jednocześnie szczegółowe warunki technologiczne, które taka maszyna powinna łącznie spełniać, aby ją uznać za robota przemysłowego, oraz podaje szczegółowy spis dodatkowych maszyn i urządzeń niezbędnych do działania robota przemysłowego (Ustawa, 1991, art. 52jb ust. 3 i 4).

Wnioski

Warunkiem wzrostu konkurencyjności gospodarki są innowacje w przedsiębiorstwach. Stopień innowacyjności gospodarek jest zróżnicowany, jednak czołówka państw jest dość stabilna od wielu lat. Dominują m.in. kraje Europy Zachodniej, Stany Zjednoczone i Korea Południowa.

Kraje OECD wspierają rozwój innowacyjności za pomocą dotacji i ulg podatkowych, w tym głównie ulg na działalność B+R. Ponadto w wybranych państwach występują ulgi na robotyzację i innowacyjnych pracowników. Głównym beneficjentem wsparcia są przedsiębiorstwa mikro, małe i średnie. Udział kwoty przyznanych ulg w PKB dynamicznie rośnie. Świadczy to o tym, że ulgi są ważnym narzędziem stymulowania innowacyjnej działalności głównie w mniejszych przedsiębiorstwach. Wykorzystanie ulg jest zróżnicowane w przekroju poszczególnych państw, instrument ten wykorzystują z powodzeniem zarówno kraje lepiej, jak i słabiej rozwinięte. Biorąc jednak pod uwagę wielkość udzielonych ulg w PKB, w 2019 r. dominowały wybrane kraje Europy Zachodniej wraz z Kanadą oraz Koreą Południową.

Niestety, Polska wypada bardzo słabo na tle państw UE, a nawet państw Europy Środkowo-Wschodniej pod względem stopnia innowacyjności gospodarki, a także pod kątem publicznego wsparcia innowacji. Wynika to z faktu, że relatywnie niedawno wprowadzono w podatkach dochodowych pierwsze stosowne ulgi, tj. na działalność B+R i IP Box. Ponadto w Polsce wielkość udzielonych dotacji była większa od kwoty przyznanych ulg. Od 2022 r. program Polski Ład rozszerza katalog ulg podatkowych na działalność innowacyjną w małych i średnich przedsiębiorstwach o ulgi na prototyp, robotyzację i innowacyjnych pracowników. Konstrukcja i zasady korzystania z tych ulg wydają się proste i przejrzyste i tym samym nie powinny sprawiać kłopotu przedsiębiorcom z formalnego punktu widzenia. Sam fakt wprowadzenia do systemu podatkowego przedmiotowych ulg należy więc uznać za właściwy. Natomiast

inną kwestią pozostaje faktyczny stopień zainteresowania i wykorzystania ulg przez samych przedsiębiorców. Ulgi z reguły polegają na odliczeniu stosownych wydatków od dochodu z działalności gospodarczej, więc realnym warunkiem jest najpierw osiągnięcie odpowiednio wysokiego dochodu. W tym kontekście atrakcyjniejszym rozwiązaniem od ulg dla mniejszych przedsiębiorców wydają się bezzwrotne dotacje. Kluczową kwestią w przyszłości będzie też stabilność przepisów oraz zbieżność interpretacji przepisów organów podatkowych z orzeczeniami sądów. Przed wprowadzeniem programu Polski Ład w podatkach dochodowych funkcjonowały już ulgi na szeroko rozumiane innowacje (ulga na nowe technologie, ulga badawczo-rozwojowa). Niestety, regulacje te okazały się mało skuteczne m.in. z powodu wysokiego stopnia skomplikowania, częstych zmian w katalogu kosztów kwalifikowalnych, a także sprzeczności w interpretacji stosowania ulg przez organy podatkowe i sądy (Jabłońska, 2013, s. 29; Kinecka, 2019, s. 80 i nast.).

Bibliografia

- Abbott, R. i Bogenscheider, B. (2018). Should robots pay taxes? Tax policy in the age of automation. *Harvard Law Pol. Rev.*, 12, 145–175.
- Cieślukowski, M., Garszka, P. i Zyznarska-Dworczak, B. (2022). The impact of robotification on the financial situation of microenterprises: Evidence from the financial services sector in Poland. *Risks*, 10, 38, 1–20.
- Global Innovation Index 2011*. (2011). INSEAD.
- Global Innovation Index 2020* (13th ed.). (2020). INSEAD.
- GUS (Główny Urząd Statystyczny) (wyd. 4). (2020). *Podręcznik Oslo 2018*. Warszawa, Szczecin.
- Jabłońska, M. (2013). Preferencje podatkowe a prostota i jasność podatku. W: M. Burzec i B. Kucia-Guściora (red.), *Preferencje podatkowe*. Wydawnictwo KUL.
- Kinecka, L. (2019). *Ulgi podatkowe jako forma wspierania innowacyjności – ocena regulacji dotyczących ulg związanych z nowymi technologiami*. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.
- MF (Ministerstwo Finansów). (b.d.). *Polski Ład*. www.podatki.gov.pl/polski-lad/pakiet-dla-biznesu-polski-lad. Pobrano 11 maja 2022 r.
- OECD (Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju). (2022). *R&D tax incentives database, 2021 edition*.
- Rozporządzenie. (2014). Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznającego niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz. Urz. UE L 187 z 26.06.2014 r. ze zm.).
- Schwab, K. (2018). *Czwarta rewolucja przemysłowa*. Wydawnictwo Studio Emka.

- Ustawa. (1991). Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r., poz. 1 ze zm.).
- Ustawa. (1992). Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1800).
- ZBP (Związek Banków Polskich) (wyd. 8). (2021). *Polska i Europa. Finansowanie gospodarki. Raport ZBP*.

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY FORM OPODATKOWANIA I OSKŁADKOWANIA DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/8>



Monika Banaszewska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
monika.banaszewska@ue.poznan.pl

Polish Deal from the perspective of the forms of taxes and contributions imposed on the income of natural persons

Abstract

Purpose: The aim of the chapter is to assess changes sanctioned under Polish Deal in the field of taxes and contributions imposed on the income of natural persons with a particular emphasis on natural persons engaged in non-agricultural economic activities.

Design/methodology/approach: The reasons for the introduction of the legislative changes and their economic effects were discussed.

Findings: Polish Deal in the field of taxes and contributions on natural persons affects various functions of budgetary policy: revenue collection, redistribution, stabilisation and stimulation. Of particular importance are changes in the rules of calculating and deducting health insurance contributions. The impact of Polish Deal on labour supply and entrepreneurship is not clear-cut.

Keywords: personal income tax, lump sum on recorded revenues, tax card, health insurance contribution.

Wstęp

System opodatkowania i oskładkowania dochodów osób fizycznych w Polsce przed 2022 r. nie był pozbawiony wad. Powstają pytania: jakie słabości dotychczasowego systemu miały ograniczyć zmiany legislacyjne w ramach Polskiego Ładu, jakie cele udało się osiągnąć za pomocą znowelizowanych przepisów, czy nowo wprowadzone regulacje pociągnęły za sobą inne, niekorzystne skutki. Odpowiedzi na te pytania są złożone chociażby z racji szerokiego i zróżnicowa-

Sugerowane cytowanie:

Banaszewska, M. (2023). Polski Ład z perspektywy form opodatkowania i oskładkowania dochodów osób fizycznych. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 149–168). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/8>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

nego zakresu podmiotowego i przedmiotowego opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce. Opodatkowaniu podlegają bowiem nie tylko osoby pozostające w stosunku pracy, lecz również chociażby emeryci i renciści czy osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą.

Zarówno nowi podatnicy, jak i podatnicy kontynuujący prowadzenie działalności gospodarczej w kolejnych latach stoją przed decyzją dotyczącą wyboru lub zmiany formy opodatkowania. Na mocy Polskiego Ładu zmieniono konstrukcję każdej z nich, co nie powinno ująć uwadze podatników oraz podmiotów świadczących usługi podatkowo-księgowo, zwłaszcza biorąc pod uwagę liczbę, zakres i złożoność zmian. Określając opłacalność wyboru poszczególnych form opodatkowania, nie można ograniczać się do ustalenia kwoty samego podatku dochodowego. Wybór określonej formy opodatkowania wpływa bowiem również na zasady naliczania i odliczania składek na ubezpieczenie społeczne i składki na ubezpieczenie zdrowotne (zamiennie: składki zdrowotnej). Ponadto pociąga za sobą koszty pieniężne i czasowe prowadzenia mniej lub bardziej złożonej ewidencji zdarzeń gospodarczych.

Odnosnie do składki na ubezpieczenie zdrowotne, *novum* jest powiązanie jej wysokości z rezultatami finansowymi pozarolniczej działalności gospodarczej¹ oraz pozbawienie możliwości jej odliczenia od podatku dochodowego, które zostało następnie nieco złagodzone. W świetle nowych przepisów kwota składki zdrowotnej jest w danym roku z góry znana jedynie przedsiębiorcom opodatkowanym w formie karty podatkowej. Pozostali przedsiębiorcy – osoby fizyczne – muszą ją ustalać odrębnie za każdy miesiąc, a po zakończeniu roku zweryfikować, czy suma opłaconych miesięcznych składek odpowiada składce ustalonej zgodnie z roczną podstawą jej wymiaru. W przypadku rozbieżności należy dopłacić brakującą kwotę lub wystąpić o zwrot nadpłaty (*Jak odliczyć*, b.d.; *Polski Ład*, b.d.).

Celem rozdziału jest ocena usankcjonowanych na mocy Polskiego Ładu zmian w zakresie opodatkowania i oskładkowania dochodów osób fizycznych, ze szczególnym uwzględnieniem osób fizycznych prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą. Dyskusji poddano przesłanki wprowadzenia oraz skutki ekonomiczne zmian legislacyjnych. Punkt odniesienia stanowiły funkcje finansów publicznych: fiskalna, redystrybucyjna, stabilizacyjna i stymulacyjna. Porównano również kwoty i efektywne obciążenia z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne według przepisów sprzed 2022 r., Polskiego Ładu w pierwotnej wersji (Ustawa, 2021) oraz Polskiego Ładu w zmodyfikowanej wersji (RM, 2022).

¹ Istnieje kilka wyjątków od tej zasady. Przykładowo ryczałtowa podstawa naliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne znalazła zastosowanie w odniesieniu do osób współpracujących z osobami prowadzącymi działalność pozarolniczą oraz podatników opodatkowanych w formie karty podatkowej.

Rozważania w niniejszym rozdziale uporządkowano według czterech form opodatkowania dochodów (przychodów) osób fizycznych w Polsce: opodatkowania na zasadach ogólnych (opodatkowania według skali progresywnej), opodatkowania liniowego, opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych oraz opodatkowania w formie karty podatkowej. W końcowej części dyskusji poddano trzy kwestie szczegółowe, które są ważne z perspektywy całości systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych. I tak, zwolnienie dla osób w wieku emerytalnym, które zawiesiły wypłatę przysługującego im świadczenia, oraz zwolnienie dla osób osiedlających się w Polsce mają bezpośredni wpływ na podaż pracy. W obrębie przychodów z najmu nieruchomości mieszkalnych źródło przychodów osób fizycznych – tzw. najem prywatny – nabiera coraz większego znaczenia ekonomicznego. Dość odnotować, że w latach 2013–2020 blisko dwukrotnie wzrosła liczba stosownych deklaracji podatkowych (z 375 tys. do 741 tys.), zaś udział przychodów z tego tytułu w przychodach ogółem opodatkowanych ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych – o 3,5 pkt proc. (z 16,9% do 20,4%) (MF, b.d. b)². W części wnioskowej poddano ocenie skutki zmian podatkowo-składkowych z perspektywy funkcji finansów publicznych.

1. Opodatkowanie według skali progresywnej

Od 2022 r. wprowadzono gruntowne zmiany w zakresie konstrukcji progresywnej skali podatku dochodowego od osób fizycznych, które zestawiono w tabeli 1. Po pierwsze, wyraźnie podwyższono kwotę wolną od opodatkowania z 8 do 30 tys. zł. Nie wdrożono jednak – wskazywanego w wyroku Trybunału Konstytucyjnego – mechanizmu korygowania kwoty zmniejszającej podatek, gwarantującego co najmniej minimum egzystencji (Wyrok, 2015). Po drugie, zlikwidowano mechanizm, w myśl którego do 2021 r. kwota wolna przysługiwała w całości tylko dla podstawy obliczenia podatku w wysokości 8000 zł, następnie zmniejszała się wraz ze wzrostem podstawy obliczenia podatku, by spaść do 0 zł dla podstawy obliczenia podatku w wysokości co najmniej 127 000 zł. Wyeliminowanie nieprzejrzystego dla podatników algorytmu bez wątplenia zasługuje na pozytywną ocenę. Wadą poprzedniego rozwiązania było również to, że marginalna stopa podatkowa dla podstawy obliczenia podatku w przedziale od 8000 zł do 13 000 zł (ok. 35,7%) była wyższa niż marginalna stopa podatkowa dla podstawy obliczenia podatku powyżej 127 000 zł (32%). Po trzecie, po raz

² Należy poczynić zastrzeżenie, że źródło przychodów określane jako „najem i dzierżawa” nie obejmuje wyłącznie budynków i lokali mieszkalnych.

pierwszy od 2009 r. podwyższono próg podatkowy z 85 528 zł do 120 000 zł. Według szacunków Ministerstwa Finansów (2022) przełoży się to na 50-procentowy spadek liczby podatników, których podstawa obliczenia podatku mieści się w drugim przedziale skali podatkowej.

Tabela 1. Porównanie progresywnej skali podatkowej w podatku dochodowym od osób fizycznych

Wyszczególnienie	Kwota wolna od opodatkowania	Próg podatkowy	Stawka podatkowa w pierwszym przedziale skali podatkowej	Stawka podatkowa w drugim przedziale skali podatkowej	Dodatkowe odliczenia
„Stare” zasady	0–8000 zł	85 528 zł			brak
Polski Ład w pierwotnej wersji	30 000 zł	120 000 zł	17%	32%	ulga dla klasy średniej
Polski Ład w zmodyfikowanej wersji			12%		brak

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2021; RM, 2022).

O ile wzmiankowane wcześniej zmiany wpłynęły korzystnie na dochody podatników po opodatkowaniu, o tyle odwrotny skutek przyniosło całkowite pozbawienie podatników prawa do odliczenia od podatku dochodowego składki na ubezpieczenie zdrowotne. We wcześniejszym stanie prawnym część składki o równowartości 7,75% podstawy jej obliczenia zmniejszała kwotę podatku do zapłaty. W rezultacie obciążenie podatkowo-składkowe lepiej sytuowanych podatników okazało się wyższe niż przez zmianą przepisów, mimo podwyższenia kwoty wolnej oraz progu podatkowego. Aby zrekompensować ten niekorzystny efekt dla części z nich, w konstrukcji podatku uwzględniono ulgę dla klasy średniej. Ów przywilej przysługiwał podatnikom osiągającym przychody ze stosunku pracy, stosunku służbowego, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy oraz z działalności gospodarczej w wysokości od 68 412 zł do 133 692 zł rocznie. W ujęciu netto na przedstawionych zmianach zyskali podatnicy, których miesięczny przychód nie przekraczał 5701 zł, a stracili zarabiający powyżej 11 141 zł brutto miesięcznie. Od momentu wprowadzenia ulga dla klasy średniej budziła liczne wątpliwości i zastrzeżenia. Przekroczenie maksymalnego progu przychodów lub nieosiągnięcie progu minimalnego wiązało się bowiem z utratą prawa do ulgi i koniecznością jej zwrotu w całości w momencie złożenia rocznego zeznania podatkowego. Niepewność podatników zwiększała dodatkowo to, że nie wszystkie

przychody były uwzględniane we wzmiarkowanym limicie. Przykładowo, dłuższy okres przebywania na zwolnieniu lekarskim mógł spowodować nieosiągnięcie minimalnego rocznego progu przychodów. Niejasny był również sposób uwzględnienia omawianej ulgi w przypadku łącznego rozliczenia małżonków. Podatnicy mieli co prawda prawo do rezygnacji z odliczania ulgi w trakcie roku podatkowego i jej odliczenia dopiero w zeznaniu rocznym, lecz – z racji relatywnie wysokiego tempa wzrostu cen – odroczenie momentu odbioru tego przywileju podatkowego zmniejszało jego realną wartość dla podatników. Biorąc pod uwagę przedstawione względy, ulga dla klasy średniej pozostawała w sprzeczności z postulowaną prostotą rozliczeń podatkowych (RM, 2021, s. 1). Nie może zatem dziwić, że ulga ta została uchylona w ramach modyfikacji Polskiego Ładu, gdyż – jak przyznaje projektodawca – była niespójna i komplikowała system podatkowy (RM, 2022, s. 2). W ramach rekompensaty obniżono stawkę podatkową w pierwszym przedziale skali podatkowej z 17% do 12%. Jeżeli okazałoby się, że obniżenie stawki podatkowej nie rekompensuje w pełni uchylenia ulgi dla klasy średniej, podatnikowi przysługuje zwrot ubytku dochodów wywołanego zmianą przepisów (RM, 2022, s. 5). Podatnikom opodatkowanym liniowo oraz ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych przyznano prawo do zmiany formy opodatkowania na opodatkowanie według skali po zakończeniu roku podatkowego, w rocznym zeznaniu podatkowym za rok 2022, co zasygnalizowała już w swoim rozdziale Małecka-Ziemińska. Dla podatników opodatkowanych ryczałtem istniała również możliwość rezygnacji z tej formy na rzecz opodatkowania na zasadach ogólnych tylko za drugą połowę roku podatkowego. Podjęcie takiej decyzji w terminie do 22 sierpnia 2022 r. pociągało za sobą konieczność złożenia dwóch odrębnych rocznych zeznań podatkowych, odpowiednio za pierwszą i drugą połowę 2022 r. (RM, 2022, s. 5–9).

Co do zasady składka zdrowotna nie jest już ustalana w odniesieniu do zryczałtowanej podstawy (do 2021 r.: 75% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w sektorze przedsiębiorstw w IV kwartale roku poprzedniego, z uwzględnieniem wypłat z zysku), lecz na podstawie faktycznych dochodów osiąganych przez podatników – przedsiębiorców. Wyjątek stanowią dochody osób fizycznych – wspólników spółki komandytowej. Wpływy z tego tytułu podlegają zryczałtowanej składce na ubezpieczenie zdrowotne o równowartości 9% przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia (Bartosiewicz, 2022). Na potrzeby określenia podstawy naliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne wprowadzono pojęcie roku składkowego, który obejmuje okres od 1 lutego do 31 stycznia roku następnego. Podstawę naliczenia składki na ubezpieczenie zdrowotne za pierwszy miesiąc w roku składowym, w którym występuje obowiązek odprowadzenia składki zdrowotnej, stanowi dochód rozumiany jako różnica pomiędzy przychodami podatkowymi a kosztami uzyskania przychodów pomniejszona o opłacone

składki na ubezpieczenie społeczne, o ile nie zostały one uwzględnione w kosztach uzyskania przychodów. W kolejnych miesiącach dochód ten ustala się jako różnicę między sumą przychodów podatkowych osiągniętych od początku roku, a sumą kosztów uzyskania przychodów poniesionych od początku roku, którą pomniejsza się o sumę dochodów za poprzednie miesiące i o różnicę między sumą opłaconych składek na ubezpieczenie społeczne od początku roku a sumą składek odliczonych w poprzednich miesiącach (pod warunkiem, że składki te nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów) (Ustawa, 2004, art. 81 ust. 2, 2c; ZUS, 2022).

Należy również wspomnieć o tym, że od 2022 r. płatnik nie ma już prawa do pomniejszenia składki zdrowotnej do wysokości zaliczki na podatek dochodowy ustalonej według aktualnie obowiązujących przepisów w sytuacji, gdy składka na ubezpieczenie zdrowotne jest wyższa od zaliczki na poczet podatku dochodowego. Obecnie punktem odniesienia dla ewentualnej obniżki jest zaliczka na podatek dochodowy obliczona według przepisów obowiązujących na dzień 31 grudnia 2021 r. (Ustawa, 2004, art. 83 ust. 1, 2b).

Zmiany progresywnej skali podatkowej oraz zasad naliczania i odliczania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne *per saldo* zredukowały klin podatkowy dla najmniej zarabiających pracowników najemnych oraz emerytów i rencistów uzyskujących niskie świadczenia, w ten sposób wpisując się w postulaty formułowane w literaturze przedmiotu (m.in. Krajewska, 2016; Sawulski, 2019; Wojciuk i Dziemianowicz, 2017). W przypadku przedsiębiorców ten efekt może nie wystąpić. Jeżeli bowiem podstawa naliczenia składki zdrowotnej w danym miesiącu okaże się niższa od minimalnego wynagrodzenia, omawianą składkę należy naliczyć i odprowadzić od tej zryczałtowanej podstawy (Ustawa, 2004, art. 81 ust. 2b). W rezultacie rozpatrywana składka staje się dodatkowym obciążeniem fiskalnym (w gruncie rzeczy kosztem stałym) w obliczu trudności finansowych przedsiębiorcy – osoby fizycznej.

2. Opodatkowanie liniowe

Konstrukcję liniowego opodatkowania dochodów przedsiębiorców według 19-procentowej stawki, bez kwoty wolnej od opodatkowania, pozostawiono bez zmian. Istotne zmiany zaszły zaś w odniesieniu do składki na ubezpieczenie zdrowotne. Od 2022 r. wynosi ona 4,9% podstawy wymiaru, ale nie mniej niż 9% minimalnego wynagrodzenia za pracę (Ustawa, 2004, art. 79a ust. 1). Kwota minimalna jest zatem tożsama z tą w przypadku opodatkowania na zasadach ogólnych. Składka zdrowotna uszczupla zaś w mniejszym stopniu zasoby lepiej

sytuowanych podatników w porównaniu z podatnikami opodatkowanymi według progresywnej skali podatkowej.

W odróżnieniu od rozwiązań sprzed 2022 r., w pierwotnej wersji Polskiego Ładu składka na ubezpieczenie zdrowotne nie podlegała odliczeniu od podatku dochodowego. W znowelizowanej wersji Polskiego Ładu zapłacone składki na ubezpieczenie zdrowotne pomniejszają podstawę opodatkowania w kwocie do 8700 zł rocznie. Uwzględnivszy 19-procentową stawkę opodatkowania oznacza to dla podatników zmniejszenie obciążeń fiskalnych o maksymalnie 1653 zł rocznie. Jeżeli byłyby utrzymane zasady odliczania rozpatrywanej składki obowiązujące w 2021 r., owo zmniejszenie obciążeń fiskalnych opiewałoby na maksymalnie 4339,20 zł rocznie. Na korzyść podatników zalicza się natomiast to, że kwota odliczenia będzie rokrocznie waloryzowana proporcjonalnie do przyrostu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe w roku $t - 1$, w porównaniu z rokiem $t - 2$ (RM, 2022, s. 10).

W tabeli 2 porównano kwoty i efektywne obciążenie z tytułu składki na ubezpieczenie zdrowotne. Wzięto pod uwagę trzy warianty: „stare” zasady (tj. sprzed 2022 r.), Polski Ład w pierwotnej wersji oraz Polski Ład w zmodyfikowanej wersji. W przypadku uregulowań prawnych od 2022 r. rozpatrzono kwotę i efektywne obciążenie rozpatrywaną składką w minimalnej możliwej wysokości. O ile sama kwota rozpatrywanej składki jest wyraźnie niższa, to – z powodu zmiany zasad jej odliczania od podatku dochodowego – efektywne obciążenie z tego tytułu okazuje się wyższe niż przed 2022 r., nawet po korzystnej z perspektywy podatników modyfikacji Polskiego Ładu.

Tabela 2. Porównanie rocznej składki na ubezpieczenie zdrowotne i efektywnego obciążenia z tego tytułu dla podatników opodatkowanych liniowo w 2022 roku

Wyszczególnienie	Podstawa naliczania	Stawka	Odliczenie od podatku	Kwota	Efektywne obciążenie ^a
„Stare” zasady	75% przeciętnego wynagrodzenia	9%	7,75% podstawy wymiaru składki	5039,04 zł	699,84 zł
Polski Ład w pierwotnej wersji ^b	minimalne wynagrodzenie		brak	3250,80 zł	3250,80 zł
Polski Ład w zmodyfikowanej wersji ^b			1653 zł		1597,80 zł

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IV kwartale 2021 r. według GUS: 6221,04 zł. Minimalne wynagrodzenie w 2022 roku: 3010 zł.

^a Po uwzględnieniu odliczenia od podatku.

^b W przypadku Polskiego Ładu w pierwotnej i zmodyfikowanej wersji wzięto pod uwagę minimalną kwotę składki zdrowotnej.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2004, 2021; RM, 2022).

Wskutek Polskiego Ładu wzrósł klin podatkowy dla podatników opodatkowanych liniowo, zmniejszając w ten sposób atrakcyjność tej formy opodatkowania dochodów osób fizycznych. W połączeniu ze zmniejszeniem klina podatkowego w przypadku umowy o pracę powinno to ograniczyć skalę tzw. fikcyjnego samozatrudnienia. Jest to istotne, ponieważ praca w sposób właściwy dla umowy o pracę pod pozorem prowadzenia działalności gospodarczej jest jedną z bolączek rynku pracy w Polsce (Lasocki, 2018; Radzikowski, 2022).

3. Opodatkowanie ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych

W zakresie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych wprowadzono dwie zasadnicze zmiany. Pierwsza z nich to obniżenie stawek ryczałtu dla niektórych obszarów działalności. Druga to zmiana sposobu naliczania i potrącania od podatku składki na ubezpieczenie zdrowotne.

Obniżki stawek ryczałtu od 2022 r. objęły trzy grupy zawodowe: osoby wykonujące zawody medyczne, osoby wykonujące wybrane zawody techniczne

Tabela 3. Porównanie stawek ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych

Obszar działalności	Stawka (w %)	
	„stare” zasady	Polski Ład
Usługi w zakresie opieki zdrowotnej (PKWiU dział 86)	17	14
Usługi: architektoniczne i inżynierskie, usługi badań i analiz technicznych (PKWiU dział 71), w zakresie specjalistycznego projektowania (PKWiU dział 74.1)	15 lub 17	14
Usługi: – związane z wydawaniem: pakietów gier komputerowych (PKWiU ex 58.21.10.0), z wyłączeniem publikowania gier komputerowych w trybie on-line, pakietów oprogramowania systemowego (PKWiU 58.29.1), pakietów oprogramowania użytkowego (PKWiU 58.29.2), oprogramowania komputerowego pobieranego z internetu (PKWiU ex 58.29.3), z wyłączeniem pobierania oprogramowania w trybie online – związane z doradztwem w zakresie sprzętu komputerowego (PKWiU 62.02.10.0), związane z oprogramowaniem (PKWiU ex 62.01.1), objęte grupowaniem „Oryginały oprogramowania komputerowego” (PKWiU 62.01.2), związane z doradztwem w zakresie oprogramowania (PKWiU ex 62.02), w zakresie instalowania oprogramowania (PKWiU ex 62.09.20.0), związane z zarządzaniem siecią i systemami informatycznymi (PKWiU 62.03.1)	15	12

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2021, art. 9).

(architektów, inżynierów budownictwa oraz rzeczoznawców budowlanych) oraz osoby świadczące określone usługi w zakresie IT (patrz tabela 3). Zawody medyczne zostały wykreślone z listy wolnych zawodów. Dzięki temu z niższej stawki ryczałtu mogą skorzystać zarówno osoby, które świadczą usługi medyczne osobiście, jak i te, które wykorzystują w tym celu również osoby trzecie. W uzasadnieniu projektu ustawy (RM, 2021) nie wyjaśniono, dlaczego preferencje podatkowe objęły właśnie te grupy zawodowe.

W przypadku usług z zakresu IT problematyczne okazało się właściwe sklasyfikowanie świadczonych usług. Ustawodawca odwołał się bowiem nie do obszarów aktywności gospodarczej według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD), lecz do konkretnych usług według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług (PKWiU). W przypadku usług z zakresu IT podatnicy mogli mieć uzasadnione wątpliwości, czy dotyczy ich stawka 8,5%, 12%, czy też 15%. W praktyce podatnicy, którzy chcieli rozwiązać te wątpliwości z wykorzystaniem indywidualnej interpretacji przepisów prawa podatkowego, musieli najpierw wystąpić z wnioskiem do Głównego Urzędu Statystycznego o potwierdzenie PKWiU. Bez tego potwierdzenia dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej odmawiał wydania interpretacji indywidualnej. Takie stanowisko dyrektora KIS stoi w sprzeczności z wyrokiem naczelnego sądu administracyjnego (Wyrok, 2021), w myśl którego „organ podatkowy może żądać jedynie uzupełnienia wniosku o takie elementy, bez których nie jest możliwa ocena, czy stanowisko przedstawione we wniosku i ocena prawna są prawidłowe czy też błędne”. Ponadto interpretacje wydawane przez organy statystyki publicznej są jedynie dowodem w postępowaniu podatkowym i jako takie są przedmiotem swobodnej oceny organu podatkowego (Bogucki i in., 2022).

W miejsce jednolitej podstawy naliczania składki zdrowotnej od 2022 r. ustanowiono trzy progi rocznych przychodów: do 60 tys. zł, między 60 a 300 tys. zł oraz powyżej 300 tys. zł (patrz tabela 4). W ten sposób częściowo powiązano wysokość składki ze skalą działalności podmiotu gospodarczego. Na potrzeby ustalenia podstawy naliczenia składki zdrowotnej przychody podatnika są pomniejszane o kwoty opłaconych składek na ubezpieczenia społeczne pod warunkiem, że nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów ani nie zostały odliczone od dochodu (Ustawa, 2004, art. 81 ust. 2g). Jeżeli skumulowane przychody w danym miesiącu przekroczą kwotę 60 lub 300 tys. zł, to naliczając składkę za ten miesiąc, należy odnieść się do odpowiednio wyższej podstawy naliczania składki zdrowotnej. Termin wyrównania brakującej kwoty składki za poprzednie miesiące upływa 20 marca kolejnego roku (tj. w terminie płatności za luty). Ustawodawca przewidział również uproszczony sposób odprowadzania składek dla podatników, którzy prowadzili działalność gospodarczą przez cały poprzedni rok kalendarzowy oraz byli opodatkowani na zasadach ogólnych, liniowo lub ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Mają oni prawo do ustalania składki zdrowotnej za każdy miesiąc roku podatkowego na podstawie

Tabela 4. Porównanie miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne i efektywne obciążenia z tego tytułu dla podatników opodatkowanych w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych w 2022 roku

Wyszcze- gólnienie	Przedział przychodów	Podstawa naliczania	Staw- ka	Odliczenie	Kwota	Efektywne obciążenie ^a	
„Stare” zasady	nie dotyczy	75% przecięt- nego wynagro- dzenia	9%	7,75% podstawy wymiaru składki od- liczane od podatku	419,92 zł	58,32 zł + max {0 zł; 361,60 zł – ryczałt}	
Polski Ład w pierwot- nej wersji	do 60 000 zł	60% przeciętnego wynagrodzenia		brak		335,94 zł	335,94 zł
	od 60 000 zł do 300 000 zł	100% przeciętnego wynagrodzenia				559,89 zł	559,89 zł
	powyżej 300 000 zł	180% przeciętnego wynagrodzenia				1007,81 zł	1007,81 zł
Polski Ład w zmody- fikowanej wersji	do 60 000 zł	60% przeciętnego wynagrodzenia		50% składki od- liczane od przychodu		335,94 zł	326,70 zł + max {0 zł; 9,24 zł – ryczałt}
	od 60 000 zł do 300 000 zł	100% przeciętnego wynagrodzenia				559,89 zł	554,49 zł + max {0 zł; 15,40 zł – ryczałt}
	powyżej 300 000 zł	180% przeciętnego wynagrodzenia				1007,81 zł	980,10 zł + max {0 zł; 27,71 zł – ryczałt}

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IV kwartale 2021 r., według GUS: 6221,04 zł. Minimalne wynagrodzenie w 2022 r.: 3010 zł.

^a Po uwzględnieniu odliczenia od podatku lub przychodu. W przypadku odliczenia od przychodu przyjęto 5,5-procentową stawkę ryczałtu. W 2020 r. miała ona zastosowanie do blisko połowy (47,5%) przychodów opodatkowanych ryczałtowo (MF, 2021, s. 9).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2004, 2021; RM, 2022).

przychodów osiągniętych w poprzednim roku podatkowym. Ewentualne wyrównanie kwoty składek (dopłata lub zwrot) nastąpi dopiero po zakończeniu roku podatkowego (Ustawa, 2004, art. 81 ust. 2f, 2h, 2i, 2j). Rozwiązanie to powinno zainteresować podatników, którzy przewidują zwiększenie skali działalności, gdyż dzięki niemu unikną wzrostu składki zdrowotnej już w trakcie roku podatkowego.

Jak wynika z tabeli 4, po wprowadzeniu w życie zapisów Polskiego Ładu kwota składki na ubezpieczenie zdrowotne spadła jedynie dla podatników o rocznych przychodach nieprzekraczających 60 tys. zł. Uwzględnwszy jednak zasady odliczania składki okazuje się, że po zmianie przepisów efektywne obciążenie wzrosło dla wszystkich podatników. Sytuacji tej, z pewnymi wyjątkami dla podatników o bardzo niskich obrotach, nie zmieniło wprowadzenie możliwości odliczenia połowy składki na ubezpieczenie zdrowotne w ramach modyfikacji Polskiego Ładu.

4. Opodatkowanie w formie karty podatkowej

Na mocy Polskiego Ładu, począwszy od 1 stycznia 2022 r., opodatkowanie w formie karty podatkowej pozostało dostępne jedynie dla podatników, którzy 31 grudnia 2021 r. byli opodatkowani w ten sposób. Możliwość wyboru tej formy opodatkowania utracili nowi podatnicy oraz podatnicy, którzy 31 grudnia 2021 r. byli opodatkowani w inny sposób. Nie przewidziano również możliwości powrotu do rozliczenia w formie karty podatkowej w razie wyboru innej formy opodatkowania po 1 stycznia 2022 r. Jeżeli przepisy w tym zakresie zostaną utrzymane, to liczba podatników rozliczających się w formie karty podatkowej będzie sukcesywnie maleć. Część podatników zakończy prowadzenie działalności gospodarczej, część wybierze w późniejszym okresie inną formę opodatkowania, a część zostanie zmuszona do zmiany formy opodatkowania ze względu na przekroczenie limitów zatrudnienia lub podjęcie działalności w obszarach wykluczających możliwość zastosowania karty podatkowej. Zmniejszanie się grona podatników opodatkowanych w formie karty podatkowej może w przyszłości stać się przesłanką do całkowitej likwidacji tej formy opodatkowania z racji tego, że koszty poboru dla administracji podatkowej staną się niewspółmiernie wysokie w zestawieniu z dochodami budżetowymi.

Wraz z początkiem 2022 r. pozbawiono prawa do opodatkowania w formie karty podatkowej podatników świadczących usługi w zakresie ochrony zdrowia ludzkiego lub usługi weterynaryjne na rzecz osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej albo na rzecz osób fizycznych dla potrzeb prowadzonej przez nie pozarolniczej działalności gospodarczej. Uprawnienie to przysługuje nadal w przypadku świadczenia wzmiankowanych usług na rzecz ludności (Ustawa, 1998, załącznik nr 3, część VIII i IX). Jak wskazuje projektodawca, za pozbawieniem dostępu do karty podatkowej dla części osób wykonujących wolne zawody przemawia to, że skala działalności tej grupy podatników jest zwykle niewielka. Podkreśla się jednocześnie,

że zmiana ta jest przywróceniem stanu prawnego sprzed 2021 r. (RM, 2021, s. 135, 136). Nie przedstawiono zaś argumentów za istotnym ograniczeniem dostępności najprostszej formy opodatkowania dochodów osób fizycznych w pozostałym zakresie, które może budzić uzasadnione zastrzeżenia. Koszty pieniężne i czasowe ewidencji przychodów (i kosztów podatkowych) są szczególnie dotkliwe dla przedsiębiorców mikro i małych. Ponadto karta podatkowa należy do podatków neutralnych, które nie zniekształcają decyzji przedsiębiorców, a więc – z punktu widzenia kryterium efektywności – dostęp do tej formy opodatkowania powinien być rozszerzany, a nie ograniczany. Należy również wspomnieć, że wpływy z omawianej formy opodatkowania zasilają w całości budżety gmin, więc będzie się to wiązać z ograniczeniem ich dochodów z tego tytułu. W większości jednak przypadków uszczuplenie dochodów będzie niezauważalne dla wspólnot samorządowych, gdyż opodatkowanie w formie karty podatkowej przyniosło w 2020 r. zaledwie 0,05% dochodów własnych (0,02% dochodów ogółem) gmin (bez uwzględnienia miast na prawach powiatu) w Polsce (MF, b.d. a).

W tabeli 5 przedstawiono zasady naliczania i odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne, a także wynikające z nich efektywne obciążenie dla przedsiębiorców w 2022 r. Jako punkt odniesienia dla Polskiego Ładu w pierwotnej i zmodyfikowanej wersji przyjęto „stare” zasady (tj. sprzed 2022 r.).

Jak wynika z tabeli 5, na mocy Polskiego Ładu obniżono podstawę naliczania składki na rozpatrywane ubezpieczenie z 75% przeciętnego wynagrodzenia do minimalnego wynagrodzenia. Warto zauważyć, że w latach 2000–2022 minimalne

Tabela 5. Porównanie miesięcznej składki na ubezpieczenie zdrowotne i efektywnego obciążenia z tego tytułu dla podatników opodatkowanych w formie karty podatkowej w 2022 roku

Wyszczególnienie	Podstawa naliczania	Stawka	Odliczenie od podatku	Kwota	Efektywne obciążenie ^a
„Stare” zasady	75% przeciętnego wynagrodzenia	9%	7,75% podstawy wymiaru składki	419,92 zł	58,32 zł + max {0 zł; 361,60 zł – stawka karty podatkowej}
Polski Ład w pierwotnej wersji	minimalne wynagrodzenie		brak	270,90 zł	270,90 zł
Polski Ład w zmodyfikowanej wersji			19% składki		219,43 zł + max {0 zł; 51,47 zł – stawka karty podatkowej}

Przeciętne miesięczne wynagrodzenie w IV kwartale 2021 r. według GUS: 6221,04 zł. Minimalne wynagrodzenie w 2022 r.: 3010 zł.

^a Po uwzględnieniu odliczenia od podatku.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 2004, 2021; RM, 2022).

wynagrodzenie na dany rok nie przekraczało 50% procent przeciętnego wynagrodzenia w IV kwartale roku poprzedniego. Zachowanie 9-procentowej stawki mogłoby wskazywać zatem na spadek obciążenia z tytułu tej składki. Tak się jednak nie stało, gdyż jednocześnie pozbawiono podatników prawa do odliczenia tej składki od podatku, w rezultacie czego stała się ona w całości dodatkowym obciążeniem fiskalnym. Przed 2022 r. efektywne obciążenie z tego tytułu mogło wynosić zaledwie 1,25% podstawy wymiaru składki pod warunkiem, że stawka karty podatkowej była co najmniej równa 7,75% podstawy wymiaru tej składki. Modyfikacja Polskiego Ładu zmniejszyła nieznacznie ten ciężar, przyznając podatnikom prawo do odliczenia od podatku 19% składki na ubezpieczenie zdrowotne, o ile została zapłacona w danym roku podatkowym w związku z działalnością gospodarczą opodatkowaną w formie karty podatkowej (RM, 2022, s. 25). Przykładowo w 2022 r. efektywne obciążenie składką zdrowotną zostało zredukowane o 51,47 zł miesięcznie (617,64 zł rocznie) w porównaniu z pierwotną wersją Polskiego Ładu. Pozostawało jednak, z pewnymi wyjątkami dla bardzo niskich stawek karty podatkowej, wyższe niż ustalone według zasad obowiązujących w 2021 r.

5. Wybrane kwestie szczegółowe

Przedstawienie zasadniczych zmian konstrukcji czterech podstawowych form opodatkowania nie wyczerpuje zagadnienia zmian w odniesieniu do opodatkowania i oskładkowania dochodów (przychodów) osób fizycznych w Polsce od 2022 r. Pewne zmiany dotyczą bowiem jednocześnie podatników opodatkowanych w różny sposób. W niniejszym punkcie skupiono się na trzech zmianach o szerokim zasięgu oddziaływania w ujęciu podmiotowym, mianowicie: wprowadzeniu zwolnienia podatkowego dla osób w wieku emerytalnym i zwolnienia podatkowego dla osób osiedlających się w Polsce oraz modyfikacji zasad opodatkowania najmu i dzierżawy³.

Zwolnienie podatkowe dla osób w wieku emerytalnym. Jedną z bolączek rynku pracy w Polsce jest niska aktywność zawodowa osób powyżej 50. roku życia. Dość odnotować, że w Polsce aktywnych zawodowo (pracujących lub bezrobotnych) jest około 34% tych osób, podczas gdy średnia dla państw Unii Europejskiej wynosi blisko 39% (Eurostat, b.d.). Zasadne jest zatem stwarzanie zachęt do kontynuowania pracy po osiągnięciu wieku emerytalnego. Od

³ Zagadnienia dotyczące nowo wprowadzonych rozwiązań podatkowych o charakterze prorodzinnym i proinnowacyjnym zostały opisane w rozdziałach Małeckiej-Ziemińskiej i Cieślukowskiego.

2022 r. dodatkowym bodźcem fiskalnym jest PIT zero dla pracujących seniorów. Ściśle biorąc, osobom, które – mimo nabycia uprawnień emerytalnych – nie pobierają stosownego świadczenia, przysługuje zwolnienie z opodatkowania przychodów ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy, z umów zlecenia, z zasiłku macierzyńskiego oraz z pozarolniczej działalności gospodarczej w kwocie do 85 528 zł rocznie (Ustawa, 1991, art. 21 ust. 1 pkt 154). W połączeniu z 30 000 zł wolnych od opodatkowania w progresywnej skali podatkowej oznacza to brak podatku dochodowego dla podstawy obliczenia podatku do 115 528 zł rocznie (Głogosz, 2021, s. 20). Omawiane zwolnienie przysługuje również w razie wyboru opodatkowania liniowego oraz ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych (Ustawa, 1991, art. 21 ust. 1 pkt 154).

Zwolnienie podatkowe dla osób osiedlających się w Polsce. Niekorzystne tendencje demograficzne są jednym z głównych zagrożeń dla długookresowego wzrostu gospodarczego Polski (RM, 2017, s. 12). W odpowiedzi na to wyzwanie w ramach Polskiego Ładu przewidziano instrument podatkowy, który ma zachęcić podatników do osiedlania się w Polsce, z uwzględnieniem osób fizycznych, które wcześniej z niej wyjechały. Ulga na powrót polega na zwolnieniu z podatku dochodowego do kwoty 85 528 zł rocznie osób, które po 31 grudnia 2021 r. stały się rezydentami podatkowymi w Polsce po okresie co najmniej trzyletniej przerwy. Przysługuje ona w ciągu czterech pierwszych lat podatkowych od powrotu z zagranicy. Pierwszym rokiem tego okresu może być rok powrotu z zagranicy lub rok bezpośrednio po nim następujący. Zwolnieniem są objęte przychody ze stosunku pracy, stosunku służbowego, spółdzielczego stosunku pracy, stosunku pracy nakładczej, z umowy zlecenia oraz pozarolniczej działalności gospodarczej, które podlegają opodatkowaniu według skali, opodatkowaniu liniowemu lub też są opodatkowane ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych. Podatnik ma prawo skorzystać z ulgi już w momencie odprowadzania zaliczek na podatek dochodowy w trakcie roku podatkowego lub też odliczyć ją w rocznym zeznaniu podatkowym (Ustawa, 1991, art. 21 ust. 1 pkt 152, ust. 39, 43 i 44; art. 32 ust. 1g).

Rozpatrywany przywilej podatkowy nie przynosi w zasadzie dodatkowych korzyści dla rodzin z co najmniej czwórką dzieci, pracujących seniorów oraz osób przed ukończeniem 26. roku życia⁴, gdyż łączne roczne zwolnienie z tytułu ulgi na powrót, ulgi dla rodzin 4+, PIT zero dla pracujących seniorów oraz PIT zero dla młodych nie może przekroczyć 85 528 zł.

⁴ W porównaniu z PIT zero dla osób wracających z zagranicy ulga dla młodych nie obejmuje przychodów z pozarolniczej działalności gospodarczej, zaś uwzględnia się w niej dodatkowo przychody z tytułu odbywania praktyki absolwenckiej oraz przychody z tytułu odbywania stażu uczniowskiego (Ustawa, 1991, art. 21 ust. 1 pkt 148).

Opodatkowanie najmu i dzierżawy. W zakresie opodatkowania przychodów z najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy oraz innych umów o podobnym charakterze rozróżnia się tzw. najem prywatny oraz najem w ramach pozarolniczej działalności gospodarczej. Od 2023 r. jedyną dostępną formą opodatkowania tzw. najmu prywatnego stanie się opodatkowanie ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych (Ustawa, 1991, art. 9a ust. 6). Zmiana ta spotkała się z krytyką, ponieważ godzi w zasadę opodatkowania dochodu globalnego oraz uniemożliwia uwzględnienie sytuacji finansowej i osobistej podatnika. Wskazuje się ponadto, że opodatkowanie zryczałtowane powinno mieć charakter fakultatywny, a nie obligatoryjny (Jaśniewicz, 2022, s. 50, 51). W związku z modyfikacją Polskiego Ładu przyznano podatnikom opodatkującym przychody z tzw. najmu prywatnego w formie ryczałtu ewidencjonowanego prawo do wyboru opodatkowania tego źródła według skali podatkowej w rocznym zeznaniu podatkowym za 2022 r. (RM, 2002, s. 9).

Novum jest również pozbawienie podatników prawa do dokonywania odpisów amortyzacyjnych od budynków mieszkalnych wraz ze znajdującymi się w nich dźwigami, lokali mieszkalnych, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, służących prowadzonej działalności gospodarczej lub wdzierżawianych albo wynajmowanych na podstawie umowy. Na mocy przepisów przejściowych w 2022 r. odpisy amortyzacyjne mogą być dokonywane od tych składników majątku trwałego, które zostały nabyte lub wytworzone przed 1 stycznia 2022 r. (Ustawa, 1991, art. 22c pkt 2; 2021, art. 71 ust. 2). Jak wskazuje projektodawca, w miarę upływu czasu wartość nieruchomości mieszkalnych i związanych z nimi praw majątkowych rośnie, a nie maleje. Umorzenie ma zaś odzwierciedlać stopniową utratę wartości składników majątku trwałego. Podkreśla się również, że choć budynki i lokale mieszkalne powinny przede wszystkim służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, wcześniejsze regulacje podatkowe zachęcały do nadmiernego inwestowania na rynku mieszkaniowym, przyczyniając się w ten sposób do wzrostu cen tych nieruchomości. Argumenty te nie bronią jednak przed zarzutem o naruszenie zasady proporcjonalności. Pozbawienie prawa do uwzględnienia jednego z głównych składników kosztów uzyskania przychodów powoduje, że opodatkowanie najmu nieruchomości mieszkalnych i związanych z nimi praw majątkowych staje się *de facto* opodatkowaniem przychodu, a nie dochodu. Ze względu na długi okres amortyzacji nieruchomości mieszkalnych i praw do nich znowelizowane przepisy mają moc wsteczną i mogą prowadzić do odebrania praw nabytych. Ponadto w zróżnicowany sposób traktuje się składniki majątku o podobnym charakterze (nieruchomości mieszkalne *versus* nieruchomości niemieszkalne i ruchomości) (Adamczyk, 2022, s. 110; Jaśniewicz, 2022, s. 47; RM, 2021, s. 130).

Wnioski

W podsumowaniu wskazane jest ustosunkowanie się do szerszego kontekstu przedstawionych zmian podatkowo-składkowych. Punktem odniesienia są następujące funkcje finansów publicznych: fiskalna, redystrybucyjna, stabilizacyjna i stymulacyjna.

Wskutek zmian opodatkowania i oskładkowania dochodów osób fizycznych w ramach Polskiego Ładu spadną zarówno dochody budżetu państwa, jak i jednostek samorządu terytorialnego. Z perspektywy średnio- i długookresowej stabilności fiskalnej ten ubytek dochodów publicznych powinien zostać pokryty zwiększeniem innych wpływów (np. z tytułu opodatkowania nieruchomości, uszczelnienia systemu podatkowego w zakresie opodatkowania osób prawnych) lub też skompensowany zmniejszeniem wydatków publicznych (np. ograniczeniem skali programów socjalnych), bowiem nawet projektodawca nie zakłada wzrostu bazy podatkowej, który zrekompensuje spadek efektywnej stopy podatkowej. Beneficjentem rozpatrywanych zmian jest zaś Narodowy Fundusz Zdrowia. Ma się to przyczynić do zwiększenia publicznych nakładów na ochronę zdrowia, które w Polsce są wyraźnie niższe od średniej unijnej (przykładowo: 5,4% PKB *versus* 8% PKB w 2020 r. (Eurostat, 2022)).

Jedną z podstawowych przesłanek wprowadzenia Polskiego Ładu w sferze podatkowej jest zmniejszenie klina podatkowego dla najbiedniejszych podatników oraz podwyższenie obciążeń fiskalnych dla wysoko zarabiających podatników. Jak wskazują mikrosymulacje przeprowadzone przez Mycka, Oczkowską i Trzcíńskiego (2021) z wykorzystaniem danych z Badania Budżetów Gospodarstw Domowych Głównego Urzędu Statystycznego, na zmianach podatkowo-składkowych tracą jedynie gospodarstwa domowe z najwyższej, pod względem dochodów do dyspozycji, grupy decylowej. W ujęciu bezwzględnym najwięcej zyskają gospodarstwa z piątej grupy decylowej, zaś w ujęciu względnym (tj. w relacji do dochodów) – gospodarstwa z drugiej grupy decylowej. Dla określonych postaci funkcji dobrobytu społecznego te zmiany są uzasadnione. W tym kontekście na aprobatę zasługują rozwiązania, które zmniejszają odsetek osób żyjących poniżej minimum socjalnego lub granicy ubóstwa, a jednocześnie nie zmniejszają ich bodźców do podejmowania pracy.

Jak wynika ze wzmiankowanych już badań mikrosymulacyjnych Mycka, Oczkowskiej i Trzcíńskiego (2021), relatywnie największy odsetek beneficjentów Polskiego Ładu ma występować w dwóch typach gospodarstw domowych: osób samotnych w wieku emerytalnym (94,4%) oraz małżeństw w wieku emerytalnym (95,3%). Co ważne, ze względu na brak danych dotyczących uprawnień emerytalnych w analizie nie uwzględniono wpływu PIT zero dla pracujących seniorów, więc pozytywny efekt dla tych grup

podatników jest niedoszacowany. Wyniki te są zbieżne z szacunkami Ministerstwa Finansów (2022), wedle których na Polskim Ładzie zyska 90,6% emerytów i rencistów. Redystrybucja dochodów w efekcie Polskiego Ładu ma nie tylko wymiar dochodowy (od grupy osób wysoko zarabiających do grupy osób słabo zarabiających), lecz również wiekowy (od grupy osób w wieku produkcyjnym do grupy osób w wieku poprodukcyjnym).

Dokonując oceny określonej reformy fiskalnej, nie można pominąć kwestii momentu jej wprowadzenia. Zwiększenie *per saldo* dochodów do dyspozycji gospodarstw domowych w warunkach wzmożonej presji inflacyjnej jest w tym kontekście co najmniej dyskusyjne. Ponadto efekt popytowy ekspansywnej polityki fiskalnej w ramach Polskiego Ładu jest w dużej mierze natychmiastowy, podczas gdy efekty podwyżek stóp procentowych banku centralnego będą widoczne z opóźnieniem kilku kwartałów. Niejedyny raz ujawnia się brak koordynacji narzędzi polityki fiskalnej i polityki monetarnej. Z perspektywy funkcji stabilizacyjnej finansów publicznych mankamentem jest również to, że konstrukcja obciążeń fiskalnych usankcjonowana w ramach Polskiego Ładu powoduje, że w warunkach spowolnienia gospodarczego część podatników – osób fizycznych doświadczających spadku przychodów lub dochodów – może dotknąć wzrost efektywnej stopy obciążeń podatkowo-składkowych.

Trudno znaleźć uzasadnienie dla zwiększenia obciążeń fiskalnych nakładanych na przedsiębiorców balansujących na granicy opłacalności prowadzonej działalności gospodarczej. Nadmierny fiskalizm może przynieść skutek odwrotny od zamierzonego. Z kolei podwyższenie obciążeń fiskalnych dla najbardziej zamożnych podatników – oprócz oczekiwanych efektów redystrybucyjnych – będzie prowadzić do odpływu części podstawy opodatkowania za granicę, zważywszy na to, że zamożne osoby cechuje relatywnie większa mobilność. Biorąc pod uwagę fakt, że osoby o wysokich zarobkach to często wysoko wykwalifikowani specjaliści o kompetencjach kluczowych z punktów widzenia tzw. gospodarki opartej na wiedzy (np. programiści) lub też reprezentanci deficytowych zawodów (np. lekarze specjaliści), zmiany podatkowe mogą negatywnie oddziaływać na wzrost gospodarczy, innowacyjność gospodarki oraz standard życia obywateli.

Polski Ład zawiera szereg rozwiązań, które korzystnie wpływają na podaż pracy: zmniejszenie klina podatkowego dla najmniej zarabiających pracowników, PIT zero dla pracujących seniorów, PIT zero dla osób wracających z zagranicy. Stanowią one odpowiedź na obserwowaną i sygnalizowaną od kilku lat barierę wzrostu gospodarczego w Polsce w postaci niedoboru pracowników (np. Flaszynska, 2018; Kruhlaya i Molenda, 2020). Niestety, jednocześnie wprowadzono nowe zasady naliczania i odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne, które mogą hamować przedsiębiorczość oraz skłaniać podatników do zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej w obliczu

trudności finansowych. Destymulantą dla (potencjalnych) przedsiębiorców jest również skomplikowanie i niepewność interpretacji nowych przepisów regulujących opodatkowanie i oskładkowanie dochodów (przychodów) osób fizycznych. Stabilność i pewność prawa podatkowego są bowiem jednymi z kluczowych czynników oddziałujących na prowadzenie działalności gospodarczej (Chmielecka i Szulc, 2022, s. 96). W tym kontekście krytycznie należy odnieść się do krótkiego *vacatio legis* oraz faktu, że niektóre przepisy (dotyczące amortyzacji nieruchomości mieszkalnych i praw do nich) mają charakter retrospektywny.

Konieczność analizy i implementacji licznych zmian składkowo-podatkowych zabiera czas przedsiębiorcom – osobom fizycznym potrzebny na dostosowanie się do szybko rosnących cen czynników produkcji oraz reorganizację łańcuchów dostaw i poszukiwanie nowych zbytu w obliczu agresji Rosji na Ukrainę lub też wymaga ponoszenia dodatkowych wydatków na usługi finansowo-księgowe. Ministerstwo Finansów stworzyło i udostępniło w formie online kalkulator podatkowy dla osób zatrudnionych w ramach umowy o pracę oraz umowy zlecenia. Postulowane jest opracowanie analogicznego rozwiązania, które pozwoli podatnikom na porównanie opłacalności wyboru poszczególnych form opodatkowania działalności gospodarczej.

Bibliografia

- Adamczyk, J. K. (2022). Polski Ład – wątpliwości konstytucyjne. *Radca Prawny*, 1(30), 106–116. <https://doi.org/10.4467/23921943RP.22.008.15810>
- Bartosiewicz, A. (2022). *Polski Ład. Podatki i składki*. Wolters Kluwer.
- Bogucki, S., Cudak, A. i Wrzesińska-Nowacka, A. (2022). *Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych. Komentarz*. Wolters Kluwer.
- Chmielecka, A. i Szulc, A. (2022). Analiza wpływu zmian wprowadzonych przez ustawę „Polski Ład” na obciążenia podatkowo-składkowe podmiotów sektora MMP. *Przestrzeń, Ekonomia, Społeczeństwo*, 18/II, 73–99. <https://doi.org/10.23830/18/II/2020/7399>
- Eurostat. (b.d.). *Data browser*. Pobrane 23 kwietnia 2022 r. z https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/LFSA_PGANWS__custom_2565065/default/table?lang=en
- Eurostat. (2022). *Government expenditure on health*. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Government_expenditure_on_health#Expenditure_on_.27health.27
- Fłaszyńska, E. (2018). Rynek pracy w Polsce – stan i perspektywy. *Polityka Społeczna*, 1, 2–6.
- Głogosz, D. (2021). Ubezpieczenia społeczne i zdrowotne w programie „Polski Ład”. *Zabezpieczenie Społeczne. Teoria, Prawo, Praktyka*, 10(13), 18–21.

- Jak odliczyć składki ZUS przy rozliczaniu podatków.* (b.d.). Biznes.gov.pl. Pobrane 28 kwietnia 2022 roku z <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/00230>
- Jaśniewicz, M. (2022). Nowy (bez)Ład w opodatkowaniu najmu nieruchomości. *Kwartalnik Prawa Podatkowego*, 1, 39–62.
- Krajewska, A. (2016). Opodatkowanie pracy w OECD. Analiza porównawcza i wnioski dla Polski. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, Sectio H Oeconomia*, 50(1), 669–679. <https://doi.org/10.17951/h.2016.50.1.669>
- Kruhlaya, M. i Molenda, M. (2020). Migracje zarobkowe jako sposób na pozyskanie pracowników w latach 2009–2020. *Przegląd Prawno-Ekonomiczny*, 2, 55–70.
- Lasocki, T. (2018). Obniżenie składek ubezpieczeniowych dla niektórych przedsiębiorców od 2019 r. – krytyka założeń ustawy. *Praca i Zabezpieczenie Społeczne*, 9, 17–28.
- MF (Ministerstwo Finansów). (b.d. a). *Budżety jednostek samorządu terytorialnego. Sprawozdania budżetowe. Zestawienia zbiorcze.* Pobrane 30 kwietnia 2002 r. z <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze3>
- MF (Ministerstwo Finansów). (b.d. b). *Dane statystyczne za lata 2013–2020 dotyczące podatników, do których ma zastosowanie ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne.* Pobrane 30 kwietnia 2022 r. z <https://www.podatki.gov.pl/pit/abc-pit/statystyki/>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2021). *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2020 rok.* <https://www.podatki.gov.pl/media/7573/informacja-rycza%C5%82t-za-2020.pdf>
- MF (Ministerstwo Finansów). (2022). *Polski Ład. Sprawiedliwy system podatkowy.* <https://www.gov.pl/attachment/53858ec0-bdab-418e-bb09-74605567ab56>
- Myck, M., Oczkowska, M i Trzcziński, K. (2021). *Ekspertyza dotycząca redystrybucyjnych konsekwencji zmian regulacji podatkowych w ramach pakietu „Polski Ład” przyjętych przez Sejm dnia 1 października 2021 r.* (Opinie i ekspertyzy OE-371). Kancelaria Senatu.
- Polski Ład – składka zdrowotna w 2022 roku.* (b.d.). Biznes.gov.pl. Pobrane 28 kwietnia 2022 roku z <https://www.biznes.gov.pl/pl/portal/001052#>
- Radzikowski, K. (2022). Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych w świetle postulatów równości i sprawiedliwości opodatkowania. *Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych*, 1, 46–52, <https://doi.org/10.5604/01.3001.0015.7111>
- RM (Rada Ministrów). (2017). *Strategia na rzecz odpowiedzialnego rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.).*
- RM (Rada Ministrów). (2021). *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw.* (Druk Sejmowy nr 1532).
- RM (Rada Ministrów). (2022). *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw* (Druk Sejmowy nr 2186).
- Sawulski, J. (2019). *Kogo obciążają podatki w Polsce?*. (IBS Policy Paper, 1).

- Ustawa. (1991). Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1128 ze zm.).
- Ustawa. (1998). Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1993 ze zm.).
- Ustawa. (2004). Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1285).
- Ustawa. (2021). Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2105 ze zm.).
- Wojciuk, M. i Dziemianowicz, R. (2017). *Ocena progresywności klina podatkowego w Polsce i w wybranych krajach Unii Europejskiej*. <https://doi.org/10.15611/pn.2017.475.33>
- Wyrok. (2015). Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 28 października 2015 r. (sygn. akt K 21/14).
- Wyrok. (2021). Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 19 lutego 2021 r. (sygn. akt II FSK 2441/20).
- ZUS (Zakład Ubezpieczeń Społecznych). (2022). *Zmiany w rozliczaniu składek oraz sporządzaniu dokumentów ubezpieczeniowych. Zmiana składki zdrowotnej w ramach Polskiego Ładu*. https://www.zus.pl/documents/10182/3996913/prezentacja_07_02_2022+KIDP.pdf/1b9e04a7-d320-41a3-e303-857d50bae1bb

POLSKI ŁAD Z PERSPEKTYWY OPODATKOWANIA DOCHODÓW OSÓB PRAWNYCH

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/9>



Jacek Uchman

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
jacek.uchman@ue.wroc.pl

Polish Deal from the perspective of legal persons taxation

Abstract

Purpose: The aim of the paper is providing the characteristics and general evaluation of influence directions and tax efficiency of selected regulations introduced to the Corporate Income Tax Act, so called Estonian CIT, minimal income tax and enterprise restructuring taxation (introduced to corporate income tax as a part of Polish Deal).

Design/methodology/approach: Due to the recent time of introducing the solutions and limited accessibility of empirical data, the method of the analysis of possible financial consequences and the legal-comparative method have been used. The demonstration of basic financial consequences for business entities and the budget that result from the introduced regulations has been attempted.

Findings: The evaluation of the Estonian CIT construction from the point of view of facilitation of the business development activity and cheapening of self-financing costs is generally positive. The minimal income tax as an attempt in insulating the corporate income tax using multipart tax base is not evaluated in such an unequivocal way. The revenue taxation, being a part of the tax base, may bring regular income to the budget. The effective estimation and control of the remaining elements of the tax base may be more difficult.

Keywords: CIT, Estonian CIT, minimal corporate income tax, dividends.

Wstęp

Podatek dochodowy od osób prawnych jest instrumentem, który do systemów podatkowych krajów rozwiniętych został wprowadzony później niż podatek dochodowy od osób fizycznych. Wdrożenie podatku dochodowego od osób prawnych spowodowało, że niektóre dochody mogły być opodatkowane nie tylko na

Sugerowane cytowanie:

Uchman, J. (2023). Polski ład z perspektywy opodatkowania dochodów osób prawnych. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 169–185). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/9>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

poziomie osoby fizycznej, ale także na poziomie osoby prawnej. Rozpowszechnienie podatku dochodowego od osób prawnych przyspieszył rosnące potrzeby finansowe państw, zwłaszcza w okresie wielkich wojen i kryzysów. Z uwagi na uwarunkowania ustrojowe w Polsce podatek dochodowy od osób prawnych funkcjonuje od 1989 r.¹

Podatek od osób prawnych obejmuje swoim zasięgiem większe i mniejsze podmioty gospodarcze, a jego stawka ulega stopniowemu obniżaniu. Podstawą opodatkowania jest dochód podatkowy, który nie jest kategorią identyczną z wynikiem finansowym, jednakże źródłem tego podatku jest osiągnięty przez przedsiębiorstwo wynik finansowy. Dochód jest ustalany wyłącznie na potrzeby obliczania podatku. W niektórych sytuacjach podstawą opodatkowania może być także przychód, co oznacza, że koszty uzyskania przychodów przy ustalaniu podstawy opodatkowania są równe zero. Dochód podatnika może być zmniejszany za pomocą różnych przewidzianych w ustawie i poza ustawą mechanizmów. Należą do nich między innymi amortyzacja degresywna i przyspieszona, możliwość odliczania strat podatkowych od dochodów osiągniętych w następnych okresach. Do 1999 r. w ustawie funkcjonowały również powszechne podatkowe ulgi inwestycyjne, jednak zostały zlikwidowane z powodu niskiej skuteczności i trudności kontroli prawidłowego wykorzystania ulg. Do ich likwidacji przyczynił się prawdopodobnie rosnący poziom inwestycji w drugiej połowie lat 90. XX wieku i stopniowa obniżka podstawowych stawek CIT, mająca zachęcać do inwestowania. Od 2004 r. podstawowa stawka podatku dochodowego od osób prawnych wynosi 19% i jej niezmiennosc na tle innych podatków polskiego systemu podatkowego jest dosyć unikalna. Może to wynikać z faktu, że z punktu widzenia władz gospodarczych podatek dochodowy od osób prawnych nie jest kluczowym dochodem budżetu państwa, odmiennie niż podatek od towarów i usług czy podatek dochodowy od osób fizycznych (PIT).

W sytuacji gdy spółka (osoba prawna) wypłaca dywidendy, nakładany jest kolejny podatek, który oznacza podwójne opodatkowanie tego samego dochodu. Dywidendy wypłacane na rzecz osoby fizycznej po opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych są zatem opodatkowane także na poziomie osoby fizycznej, osoba prawna jest w tym wypadku jedynie płatnikiem podatku od dywidend. Dopiero łączne uwzględnienie obu poziomów może dać możliwość policzenia połączonego ciężaru podatkowego nakładanego na tę formę płatności. Jeśli wstępnie transfer dywidend dokonuje się tylko pomiędzy osobami prawnymi, to i tak ostatecznym przeznaczeniem wszystkich płatności jest poziom osoby fizycznej. Permanentny brak wypłat na rzecz osób fizycznych uprawnia do przyjęcia założenia, że podmioty gospodarcze są powiązane z gru-

¹ Obecna wersja ustawy została wprowadzona w 1992 r.

pami właścicielskimi w sposób, który pozwala na uwzględnianie oczekiwań tych drugich w odmiennych od dywidend formach.

Podatek dochodowy od osób prawnych w mniejszym stopniu niż podatek od osób fizycznych jest narzędziem realizacji polityki społecznej, stąd zmiany w tym podatku są zazwyczaj rzadsze, a ich skala jest bardziej ograniczona. Tendencja ta została zachowana również w Polskim Ładzie. Wśród nowych lub zmodyfikowanych regulacji w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych można, ze względu na znaczenie dla podatników, wyróżnić trzy znaczące mechanizmy opodatkowania. Pierwszym z nich jest zryczałtowany podatek dochodowy od dochodów spółek (dalej okreśłany jako CIT estoński). Wprowadzono go w 2021 r., a w 2022 r. został znacznie zmodyfikowany (art. 28c–28t ustawy o CIT). Potoczna nazwa odnosi się do kraju, w którym po raz pierwszy na progu XXI wieku ta forma opodatkowania została zastosowana (Hazak, 2009; Jegorow i in., 2020). Jej cechą charakterystyczną jest opodatkowanie w ramach CIT głównie dochodów przeznaczonych do podziału, czyli dywidend. Drugą ważną dla dochodów budżetu państwa formą opodatkowania jest tzw. minimalny podatek dochodowy wprowadzony w 2022 r. (i w tym samym roku zmodyfikowany). Ten mechanizm opodatkowania zmierza do ograniczenia korzyści podatników wynikających ze stosowania planowania podatkowego. Charakteryzuje się złożoną podstawą opodatkowania, w ramach której jednym ze składników jest opodatkowanie przychodów. Minimalny podatek dochodowy uzupełnia i w niewielkiej części zastępuje funkcjonujące wcześniej regulacje ograniczające niedostateczną kapitalizację i ceny transferowe. Z kolei zmiany w opodatkowaniu restrukturyzacji spółek dotyczą ważnego obszaru aktywności gospodarczej. Mogą one wpływać na procesy przekształceń własnościowych i organizacyjnych przedsiębiorstw. Celem rozdziału jest charakterystyka i wstępna ocena kierunków oddziaływania oraz podatkowej skuteczności wskazanych regulacji wprowadzonych do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych w ramach Polskiego Ładu. Wykorzystano metodę analizy możliwych finansowych konsekwencji oraz metodę prawnoporównawczą.

1. Zryczałtowany podatek od dochodów spółek (CIT estoński)

Estoński CIT to nowa forma opodatkowania wybranych spółek. W 2021 r. były to spółki akcyjne i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, w 2022 r. doszły trzy kolejne typy spółek. Warunkiem umożliwiającym skorzystanie z ryczałtu jest limit zatrudnienia, tzn. podatnicy ryczałtu muszą zatrudniać co najmniej trzy osoby przez co najmniej 300 dni w roku, a najwyżej 50% dochodów może pochodzić ze źródeł pasywnych (odsetki, wierzytelności, poręczenia, gwarancje). W strukturze

właścicielskiej spółek objętych ryczałtem wspólnicy, akcjonariusze i udziałowcy muszą być osobami fizycznymi. Podatnicy nie mogą mieć udziałów kapitałowych w innych podmiotach. Podatnicy wybierają podatek na okres czteroletni, z możliwością przedłużenia na kolejne czterolatki.

Podstawa opodatkowania składa się z kilku elementów: sumy dochodu z zysku podzielonego i zysku przeznaczanego na pokrycie strat, sumy dochodu z tytułu ukrytych zysków i dochodu z tytułu wydatków niezwiązanych z działalnością gospodarczą. Podstawę opodatkowania stanowi także dochód z nieujawnionych operacji gospodarczych oraz dochód z tytułu zmiany wartości składników majątku na skutek przekształceń, łączenia, podziału podmiotów lub wniesienia wkładu niepieniężnego.

Podstawy opodatkowania nie powiększa zysk przeznaczony na inwestycje w spółce ani zyski zatrzymane. W konsekwencji podstawę opodatkowania określają przede wszystkim wypłacane przez spółki dywidendy.

Zysk firmy przeznaczony do podziału między akcjonariuszy (wspólników, udziałowców) podlega opodatkowaniu dopiero w momencie dokonywania wypłat, czyli wypłacenia akcjonariuszom (wspólnikom, udziałowcom) dywidend. Opodatkowanie dochodu z zysku podzielonego może być zatem odraczane przez podatników. Stawki podatkowe różnią się od podstawowych stawek CIT. Jeżeli uwzględnia się PIT nakładany na dywidendy, wtedy przy obliczaniu tego podatku można potrącić znaczną część uprzednio zapłaconego CIT estońskiego. Powoduje to obniżenie łącznego podwójnego opodatkowania dywidend. Konsekwencje zmiany stawek dla łącznego podwójnego opodatkowania przedstawiono w tabeli 1.

Zainteresowanie estońskim CIT w 2021 r. było ograniczone (wybrało go 337 spółek). Powodem mogły być trudności z przejrzystym sformułowaniem regulacji (np. dotyczących wymaganego poziomu inwestycji w spółkach) i ograniczony zakres podmiotowy. Dlatego ustawodawca zdecydował się na modyfikację tej formy opodatkowania (Ustawa, 1992, art. 28c–28t). Zmiany w CIT estońskim wprowadzone na 2022 r. były dosyć istotne i obejmowały:

- zniesienie górnego limitu przychodów (100 mln zł) uprawniającego do stosowania tej formy opodatkowania;
- poszerzenie zakresu podmiotów, które mogą stosować CIT estoński, o spółki komandytowe, komandytowo-akcyjne i proste spółki akcyjne;
- zniesienie obowiązku dokonywania nakładów inwestycyjnych w trakcie stosowania CIT estońskiego;
- obniżkę stawek podatkowych w stosunku do stawek z 2021 r.; podstawowa stawka zmniejszyła się do 20%, a stawka dla tzw. małych podatników została obniżona do 10%.

Ponadto w podatku od dywidend na poziomie PIT podatnicy mają prawo do odliczenia CIT estońskiego w wysokości 70% podatku, a dla małych podatników w wysokości 90% podatku (Ustawa, 1991).

Tabela 1. Konsekwencje zmiany stawki CIT według zasad ogólnych i stawki CIT estońskiego dla łącznego podwójnego opodatkowania w 2022 roku (w %)

Podatek	Stawka podstawowa	Stawka obniżona (mali podatnicy z obrotem do 2 mln euro rocznie)
Zasady ogólne CIT	19	9
CIT estoński 2022 (2021)	20 (25)	10 (15)
PIT nakładany na dywidendy	19 przy CIT estońskim pomniejszenie podatku o 70% zapłaconego wcześniej CIT	19 przy CIT estońskim pomniejszenie podatku o 90% zapłaconego wcześniej CIT
Zasady ogólne CIT: podwójne opodatkowanie w 2022 r.	34,39	26,29
CIT estoński: podwójne opodatkowanie w 2022 r. ^a	25	20

^a Inny sposób liczenia podatku od dywidend w PIT w porównaniu z zasadami ogólnymi (ubruttwiona jest podstawa opodatkowania w PIT).

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o CIT i ustawy o PIT (uwzględnienie opodatkowania dywidend w PIT wydaje się celowe ze względu na podwójne opodatkowanie) (Ustawa, 1991, 1992).

Formalnie, po eliminacji w 2022 r. obowiązku ponoszenia nakładów inwestycyjnych, trudno jednoznacznie określać CIT estoński jako ulgę inwestycyjną. Jednak intencje ustawodawcy szły w tym kierunku i konstrukcja samego podatku sprzyja uwolnieniu zysków i przeznaczaniu ich na działalność rozwojową. Zmiany na 2022 r. odpowiadały w części postulatam środowisk gospodarczych. Modyfikacje te rozszerzają zakres i upraszczają system CIT estońskiego w stosunku do jego wersji z 2021 r.

W porównaniu z oryginalnym podatkiem funkcjonującym w Estonii widać różnice. Podatek wprowadzony w Estonii w 2000 r. nie ogranicza się do osób fizycznych jako beneficjentów dywidendy, obejmuje w całości tzw. dochody pasywne (odsetki, poręczenia, gwarancje itp.), a także dochody ze sprzedaży aktywów finansowych. Brak takich rozwiązań w Polsce można tłumaczyć dążeniem do uszczelniania dochodów podatkowych.

Ze względu na to, że podatek ten zachęca do zatrzymywania zysków, co z punktu widzenia akcjonariuszy (udziałowców, wspólników) spółek nie zawsze jest korzystne, w Estonii wprowadzono ulgi powiązane z regularnymi w okresie trzech lat (i opartymi na stałych zasadach) wypłatami dywidend przez spółki. W powyższym przypadku CIT w Estonii zezwala na to, by w kolejnym roku podatkowym część wypłacanych dywidend podlegała opodatkowaniu według niższej stawki (Worldwide Tax, 2020).

2. Potencjalne konsekwencje stosowania CIT estońskiego dla podatników w Polsce

Dokonując oceny zastosowanych w Polsce rozwiązań podatkowych takich jak CIT estoński, warto wspomnieć o strukturze źródeł finansowania inwestycji. Podstawowym źródłem są środki własne, czyli głównie zyski. Wśród pozostałych form finansowania podmiotów gospodarczych istotną rolę odgrywa także kredyt bankowy. Zmniejszenie czy przesunięcie w czasie podatku może mieć wpływ na podejmowane decyzje rozwojowe. Bodźcowe znaczenie rozwiązań o charakterze ulg podatkowych nie jest co prawda tak duże, jakie byłoby w przypadku, gdyby stawka podatku dochodowego była wyższa. Jednak regulacja ta może być stosowana przez mniejsze i średnie podmioty, których współnikami i akcjonariuszami są osoby fizyczne. Ich własne środki finansowe i możliwości pozyskania zewnętrznych źródeł finansowania nie są duże, zatem dla nich korzyści te mogą być znaczące (tabela 2).

Tabela 2. Struktura źródeł finansowania nakładów rozwojowych w Polsce w latach 2017-2020 (w %)

Źródła finansowania nakładów rozwojowych	2017	2018	2019	2020
Środki własne	73,5	72,8	68,1	69,3
Kredyty i pożyczki krajowe	10,5	10,1	9	7,4
Pozostałe źródła	16	17,1	22,9	23,3

Źródło: Obliczenia własne na podstawie danych GUS (GUS, 2021), dostęp 2022. Uwzględniono podmioty sektora prywatnego i publicznego.

CIT estoński może kształtować opłacalność korzystania z określonych źródeł finansowania. Jego wprowadzenie oznacza, że decyzje w zakresie struktury kapitału i podziału zysku mogą być modyfikowane przez podatek (Becker i in., 2013). Zatrzymanie zysku oznacza większe możliwości finansowania wydatków rozwojowych. Czynniki podatkowy nie musi odgrywać roli dominującej, a na pewno nie jest jedynym czynnikiem kształtującym decyzje finansowe i inwestycyjne przedsiębiorstw (Letkiewicz, 2020). Potencjalnie CIT estoński może wpływać korzystnie zarówno na sferę finansową działalności przedsiębiorstwa, w tym na płynność i koszt kapitału własnego, jak i na poprawę warunków podejmowania decyzji inwestycyjnych w spółkach (tabela 3).

Opodatkowanie tych samych dochodów na poziomie CIT i na poziomie PIT oznacza występowanie podwójnego opodatkowania. Jest to podwójne opodatkowanie w sensie ekonomicznym i podlegają mu dywidendy (zyski podzielone) na poziomie CIT i PIT. Ze względu na sposób obliczania podatku ciężar podwój-

Tabela 3. Potencjalne kierunki oddziaływania finansowego CIT estońskiego na podatników prowadzących działalność gospodarczą

Obszary finansowego oddziaływania	Charakter oddziaływania
Działalność finansowa (płynność)	Występuje poprawa płynności finansowej. Podatnik decyduje o wielkości i terminie zapłaty podatku. Wyższy zysk zatrzymany prowadzi do zmniejszenia potrzeb w zakresie finansowania zewnętrznego podatnika
Możliwości inwestycyjne	Podstawowym źródłem finansowania inwestycji rzeczowych w przedsiębiorstwach polskich są zyski zatrzymane. Zmniejszenie ich opodatkowania lub tylko przesunięcie terminu zapłaty podatku w czasie oznacza zwiększenie możliwości finansowania inwestycji. Samo odkładanie podatku w czasie prowadzi do zmniejszenia się jego wartości bieżącej (<i>present value</i>). Zmiany z 2022 r. wyeliminowały przymus inwestowania z tej formy podatku, ale większość spółek rozliczających się w ten sposób zapewne i tak z możliwości wzrostu inwestycji skorzysta dzięki zwiększonym środkom własnym

Źródło: Opracowanie własne na podstawie ustawy o CIT (Ustawa, 1992).

nego opodatkowania dywidend w CIT estońskim jest mniejszy niż ciężar podwójnego opodatkowania tych wypłat z zysku dokonywanych według zasad ogólnych CIT i PIT. Pomniejszenie podatku następuje na poziomie PIT w taki sposób, że naliczony od dywidend PIT jest pomniejszany o część uprzednio zapłaconego podatku w formie CIT. Łączne opodatkowanie dywidend wypłacanych według zasad Polskiego Ładu jest więc niższe. Termin tego opodatkowania może być dosyć samodzielnie ustalany przez spółki zgodnie z ich preferencjami. Kiedy dywidendy są wypłacane krajowym osobom fizycznym, nie występuje podwójne opodatkowanie w sensie prawnym.

Pomniejszenie łącznego podwójnego opodatkowania powoduje potaniecie kosztu emisji akcji. Natomiast policzenie łącznego kosztu zysków zatrzymanych wymaga przyjęcia dodatkowych założeń dotyczących zysków kapitałowych (dochodów pochodzących ze wzrostu ceny rynkowej akcji), w teorii finansów nie ma jednoznacznych ustaleń w tym obszarze (Miller i Modigliani, 1961; Baker i Weigand, 2015).

Preferencje dotyczące wypłat z zysku zależą od polityki wewnętrznej spółek, w tym od poziomu inwestycji w przedsiębiorstwach. Kształtują je także czynniki zewnętrzne w stosunku do spółek, np. polityka dywidend innych podmiotów, opodatkowanie czy łatwość dostępu do zewnętrznych źródeł finansowania (Baker i Weigand, 2015; DeAngelo i in., 2008). Ponadto spółki giełdowe często deklarują regularne coroczne wypłaty według ustalonych przez siebie reguł. Kodeks

spółek handlowych stanowi, że źródłem dywidend są zyski, a w szczególnych przypadkach kapitał zapasowy spółek. Poza tym kodeks pozostawia spółkom dużą swobodę w zakresie decyzji o wypłatach. Istnieje ryzyko, że w systemie estońskim może się pojawiać tendencja do zatrzymywania zysków i ograniczania wypłat w celu unikania podatku. Obok ograniczenia dostępu właścicieli do zysków w giełdowych spółkach akcyjnych mogą się także pojawiać problemy agencji².

3. Podstawowe elementy konstrukcyjne minimalnego podatku dochodowego

Funkcjonujący od 2022 r. minimalny podatek dochodowy został wprowadzony do ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych (Ustawa, 1992, art. 24ca) jako część zmian określanych nazwą Polski Ład. Intencje wprowadzenia tego podatku wpisywały się w ramy wcześniejszych działań zmierzających do ograniczania luki podatkowej w obszarze podatku dochodowego od osób prawnych. Minimalny podatek dochodowy jest narzędziem mającym zmniejszać uszczuplenia podatkowe dokonywane przez podatników CIT wykorzystujących instrumenty planowania podatkowego. W ustawie o CIT już wcześniej funkcjonowały regulacje ograniczające stosowanie cen transferowych, czy też niedostateczną kapitalizację, tzn. nadmierne wykorzystanie odsetek w celu minimalizacji podstawy opodatkowania.

Minimalny podatek dochodowy dotyczy osób prawnych mających siedzibę na terenie Polski, podatkowych grup kapitałowych oraz podatników mających na terenie Polski zagraniczne zakłady. Wyłączone z tego podatku są m.in. podmioty rozpoczynające działalność (przez okres trzech lat), podmioty sektora finansowego, podmioty działające w prostych strukturach organizacyjnych nieumożliwiających optymalizacji podatkowej, a także takie podmioty, których akcjonariuszami, udziałowcami albo współnikami są osoby fizyczne. Na etapie projektów podatek ten miał obowiązywać tylko duże korporacje. Obecnie obejmuje on także podmioty małe i średnie. Minimalny podatek dochodowy płacą spółki ponoszące stratę na sprzedaży, a także te podmioty, u których relacja dochodu podatkowego do przychodu podatkowego jest mniejsza niż 1%. Przy

² Oznaczają one, że spółki akcyjne o wysokim poziomie środków własnych dokonują inwestycji, które nie są oceniane przez rynek kapitałowy, a więc takich inwestycji, których opłacalność z punktu widzenia akcjonariuszy może być niższa. Spółki dysponujące znacznymi środkami własnymi nie zabiegają o finansowanie zewnętrzne i nie muszą poddawać się kryteriom oceny rynkowej (Jensen, 1986).

ustalaniu straty i udziału dochodu w przychodach do kosztów nie zalicza się m.in. kosztów związanych z nabyciem lub wytworzeniem we własnym zakresie środków trwałych. Jest to podyktowane pozytywną oceną wysokiego poziomu tego typu kosztów u podatnika. Praktycznie podstawę opodatkowania tworzy suma czterech elementów: 4% przychodu podatkowego ze źródeł przychodów innych niż zyski kapitałowe; plus koszty finansowania długiem w części przekraczającej wartość wskaźnika stanowiącego 30% EBITDA³ (różnicy między przychodami nieuwzględniającymi przychodów odsetkowych a kosztami bez kosztów finansowania dłużnego); plus odroczony podatek dochodowy wynikający z ujawnienia w rozliczeniach podatkowych niepodlegającej dotychczas amortyzacji wartości niematerialnych i prawnych, w zakresie skutkującym zwiększeniem zysku brutto/zmniejszeniem straty brutto; plus koszty nabycia praw i usług niematerialnych o wartości przekraczającej o 3 mln zł wartość 5% EBITDA⁴ poniesione na rzecz podmiotów powiązanych z krajów stosujących szkodliwą konkurencję podatkową. Koszty finansowania długiem stanowiące drugi składnik sumy uzupełniają rozwiązania z art. 15c ustawy o CIT dotyczące niedostatecznej kapitalizacji (Ustawa, 1992). Stawka podatkowa minimalnego podatku dochodowego wynosi 10% podstawy opodatkowania. Podatek będzie możliwy do odliczenia od CIT w ciągu trzech następujących po sobie lat bezpośrednio po roku, w którym nastąpiła wpłata minimalnego podatku dochodowego. Zatem jeżeli podatnik wykaże odpowiedni dochód w kolejnych latach, to minimalny podatek dochodowy może być w całości odliczony.

Pierwszy składnik sumy stanowiącej podstawę opodatkowania minimalnym podatkiem dochodowym, czyli 4% przychodów, powinien stanowić element pewny, ponieważ każdy podmiot gospodarczy uzyskuje jakieś przychody. Pozostałe składniki podstawy opodatkowania mają uwzględniać te elementy, które są wykorzystywane do pomniejszania podstawy opodatkowania podatkiem dochodowym i do opodatkowania transferu zysków na rzecz podmiotów powiązanych, w tym także przekazywanych za granicę. W minimalnym podatku dochodowym nie ma ograniczenia dokonywania tych wydatków, ale po przekroczeniu dopuszczalnych w ustawie pułapów muszą one powiększać podstawę opodatkowania. Z punktu widzenia wydajności fiskalnej minimalny podatek dochodowy

³ Ustawowa formuła EBITDA jest tu definiowana tak: $(P - Po) - (K - Am - Kfd) \cdot 30\%$, gdzie: P – przychody ze wszystkich źródeł podlegających opodatkowaniu CIT, Po – przychody odsetkowe, K – suma kosztów uzyskania przychodów bez uwzględniania wynikających z ustawy pomniejszeń, Am – odpisy amortyzacyjne zaliczone w roku podatkowym do kosztów uzyskania przychodów, Kfd – zaliczone w roku podatkowym do KUP koszty finansowania dłużnego nieuwzględnione w wartości początkowej środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych, przed dokonaniem wynikających z ustawy pomniejszeń.

⁴ EBITDA ma w tym przypadku postać następującą: $(P - Po) - (K - Am - O)$, gdzie: O to zaliczone do kosztów uzyskania przychodów odsetki po wynikających z ustawy pomniejszeniach; pozostałe wielkości jak w poprzednim wzorze w przypisie 3.

wydaje się rozwiązaniem połowicznym. Regulacje ograniczające praktykę pomniejszania podstawy opodatkowania poprzez transfer odsetek były od momentu ich wprowadzenia w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych kilkakrotnie modyfikowane. Obecnie regulacje z tego obszaru znajdują się też w innych miejscach ustawy o CIT (Ustawa, 1992, art. 15c). Dotychczasową skuteczność działań mających na celu ograniczanie wykorzystania kosztów finansowania dłużnego do pomniejszania podstawy opodatkowania można określić jako umiarkowaną (podobnie jest w przypadku usług doradczych, opłat z tytułu patentów, licencji praw autorskich itp.). Nadwyżki kosztów tych usług są obecnie (od 2022 r.) włączane do podstawy opodatkowania minimalnym podatkiem dochodowym. Podstawowym problemem jest ich precyzyjne, bezsporne wyliczenie i dotyczyło to w takim samym stopniu poprzednich regulacji (uchylony art. 15e), jak i tych obecnych. Realnie przychody podatkowe są opodatkowane według stawki dającej podatek wynoszący 0,4% przychodów, co nie wydaje się wielkością wysoką. Podatek ten mógłby zapewne być trochę wyższy, gdyby kwalifikowanie podatników opierało się na przykład na średniej wysokości wskaźników rentowności obrotu właściwych dla odpowiednich działów i branż gospodarki, co mogłoby w praktyce oznaczać podniesienie dochodów budżetowych z tytułu tego podatku, ale oznaczałoby też w coraz większym stopniu odchodzenie od konstrukcji podatku dochodowego. Jednak także obecnie czteroelementowa podstawa opodatkowania nie ma charakteru podstawy klasycznego podatku dochodowego. W przypadku minimalnego podatku dochodowego są wykorzystywane podatkowe wersje wskaźników analizy finansowej, tzn. wskaźnika rentowności sprzedaży i wskaźnika EBITDA. Dla obu tych mierników w ich wersjach standardowych, czyli stosowanych w analizie finansowej, są dostępne policzone wielkości średnie dla poszczególnych działów gospodarki narodowej (GUS, 2021) i branż. Wykorzystanie księgowego miernika rentowności sprzedaży daje możliwość, by dość precyzyjnie wyznaczyć podatników minimalnego podatku dochodowego, przy czym pewnym problemem może być zróżnicowanie branżowe tego miernika. Wykorzystanie wskaźnika EBITDA pozwala wyznaczyć progi zadłużenia niepodlegającego opodatkowaniu. Utrudnieniem jest konieczność wykorzystania do obliczania tych mierników kategorii podatkowych, które nie są identyczne z kategoriami księgowymi. Wydaje się, że najprostszym rozwiązaniem byłby taki wariant opodatkowania tym podatkiem, w którym podstawę opodatkowania stanowi sam przychód. Kwalifikacja podatników do minimalnego podatku dochodowego mogłaby być wtedy bardziej precyzyjna i uwzględniać zróżnicowaną rentowność obrotu w poszczególnych branżach.

Analizowany minimalny podatek dochodowy jest jedną z kilku regulacji dotyczących poprawy ściągalności podatku dochodowego od osób prawnych działających w skali krajowej i międzynarodowej. Pozostałe rozwiązania mogłyby stanowić dobry układ odniesienia dla badanego mechanizmu, jednak ze względu

na ich obszerność i fakt, że nie mieszczą się w ramach Polskiego Ładu, nie są obiektem niniejszej analizy.

Minimalny podatek dochodowy nie spotkał się z pozytywnym przyjęciem w kręgach objętych tym podatkiem. Niezadowolenie i negatywne opinie części środowisk gospodarczych dotyczące minimalnego podatku dochodowego powodują, że rozważane jest zawieszenie, wycofanie lub uproszczenie tej formy opodatkowania.

Zmiany w podatku dochodowym od osób prawnych obejmujące minimalny podatek dochodowy zostały zatwierdzone pod koniec października 2022 r. Wprowadzają one zawieszenie podatku do końca 2023 r. oraz modyfikują elementy konstrukcyjne podatku. Jest to między innymi podniesienie granicznego wskaźnika rentowności podatkowej z 1% do 2%. Nieprzekroczenie tego wskaźnika kwalifikuje do opodatkowania. Zredukowano podstawę opodatkowania oraz pojawiła się możliwość wyboru sposobu liczenia podstawy opodatkowania. Zwiększono liczbę zwolnień podmiotowych (Ustawa, 2022).

4. Polski Ład a opodatkowanie reorganizacji przedsiębiorstwa

Transakcje reorganizacyjne przybierają różne formy i są przedmiotem zainteresowania prawa podatkowego. Reorganizacji przedsiębiorstw mogą przyświecać różne cele ekonomiczno-finansowe. Jednym z najważniejszych z punktu widzenia finansów przedsiębiorstw jest to, że połączenia i przejęcia można traktować jako sposób dokonywania inwestycji przez podmioty gospodarcze. Zachodzi to, gdy istnieją bariery dokonywania ich w tradycyjny sposób lub gdy można tą drogą przyspieszyć proces inwestowania. Innym celem może być konsolidacja kapitałowa, czyli zwiększenie udziału kapitałowego w spółce bądź uzyskanie udziału większościowego w kapitale spółki. Zazwyczaj uczestnicy tych transakcji liczą na efekt synergii, który w zależności od sytuacji może oznaczać zwiększenie produkcji, obniżkę kosztów czy też dostęp do nowych źródeł finansowania. Na skutek rozwoju gospodarczego skala i znaczenie tych transakcji powinny rosnąć.

W podatku dochodowym od osób prawnych w obszarze restrukturyzacji obowiązują przepisy dyrektywy 2009/133/WE⁵. Po spełnieniu określonych warunków oparte na niej regulacje zawarte w ustawie o podatku dochodowym od osób

⁵ Dyrektywa Rady 2009/133/WE w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich oraz przeniesienia statutowej siedziby SE lub SCE z jednego państwa członkowskiego do innego państwa członkowskiego.

prawnych przyznają transakcjom reorganizacyjnym tzw. neutralność podatkową, która w tym konkretnym obszarze oznacza zasadniczo brak opodatkowania tych transakcji, a właściwie odroczenie opodatkowania⁶. Władze fiskalne godzą się z faktem uszczuplenia swoich dochodów podatkowych z tytułu transakcji restrukturyzacyjnych, zakładając, że bezpodatkowe dokonywanie tych transakcji usprawni przepływy kapitałowe, przyniesie duże korzyści gospodarce, a w przyszłości te dochody i tak zasilą system budżetowy. Dyrektywa ta w obecnym 2022 roku nadal obowiązuje, ale została zinterpretowana na gruncie przepisów krajowych w sposób ograniczający zakres stosowania neutralności podatkowej.

Regulacje w podatku dochodowym od osób fizycznych i w podatku dochodowym od osób prawnych w znacznej części są zbieżne, ponieważ udziałowcy (wspólnicy) mogą być osobami prawnymi lub osobami fizycznymi. W niniejszym rozdziale ocenę ograniczono do podatku dochodowego od osób prawnych.

Neutralność opodatkowania form reorganizacji w podatku dochodowym implementowano ze wspomnianej powyżej dyrektywy i najlepiej je analizować według rozróżnienia form z tej dyrektywy. Chodzi o wymianę udziałów (art. 12 ust. 4d ustawy o CIT), połączenie lub przejęcie spółek czy wniesienie aportem wkładów niepieniężnych, tzn. przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa. Połączenia i podziały spółek w odróżnieniu od wymiany udziałów nie są zdefiniowane w polskich przepisach podatkowych.

Wymiana udziałów różni się od zakupu i sprzedaży udziałów (akcji) za gotówkę. W wymianie uczestniczą trzy podmioty: spółka zbywająca udziały, spółka nabywająca udziały i udziałowiec (wspólnik) spółki zbywającej udziały. Wspólnik otrzymuje w zamian za sprzedane udziały spółki zbywającej udziały w spółce nabywającej. Chodzi o to, aby podatki nie utrudniały przedsiębiorstwom dokonywania zmian w sytuacji, gdy jedna spółka ma przejąć kontrolę własnościową nad inną. Stąd wymiana będzie uznana za neutralną podatkowo, gdy jej skutkiem jest osiągnięcie bezwzględnej większości liczby głosów spółki nabywającej w spółce sprzedającej, czyli przejęcie kontroli własnościowej. Neutralne podatkowo będzie także powiększenie liczby posiadanych głosów w przypadku, gdy u spółki nabywającej taka bezwzględna większość już istnieje. W zasadzie wymiana udziałów powinna się odbyć bez udziału gotówki (gotówka może stanowić do 10% rozliczenia)⁷.

Przed wprowadzeniem regulacji w ramach Polskiego Ładu podmioty uczestniczące w wymianie udziałów, oprócz powyższego, musiały spełnić również następujące warunki: (1) spółka nabywająca oraz spółka zbywająca musiały być

⁶ W teorii opodatkowania neutralność podatkowa może być odnoszona także do opodatkowania inwestycji czy też opodatkowania źródeł finansowania i oznacza, że określone regulacje nie zakłócają wyborów rynkowych podatników (przedsiębiorstw) w tych obszarach.

⁷ Transakcja wymiany udziałów została określona w art. 12 ust. 4d ustawy o CIT wraz z wybranymi warunkami jej neutralności podatkowej.

podmiotami wymienionymi w załączniku nr 3 do ustawy o CIT lub ustawy o PIT, lub spółkami podlegającymi opodatkowaniu podatkiem dochodowym od całości swoich dochodów, bez względu na miejsce ich osiągania, w państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego innym niż państwo członkowskie Unii Europejskiej; (2) wspólnik musiał być podatnikiem podatku dochodowego i wnoszone przez niego udziały (akcje) musiały stanowić wkład niepieniężny przeznaczony w całości lub w części na podwyższenie kapitału zakładowego spółki nabywającej (Ustawa, 1992, art. 12 ust. 11).

W celu uszczelnienia systemu podatkowego w 2022 r. w ramach Polskiego Ładu wprowadzono dwa nowe warunki skorzystania z neutralności opodatkowania przy transakcji⁸ wymiany udziałów. Warunek pierwszy stanowi, że zbywane przez wspólnika udziały (akcje) nie zostały nabyte (lub objęte) w wyniku innej transakcji wymiany udziałów, albo przydzielone wcześniej w wyniku łączenia lub podziału podmiotów. Zgodnie z tym warunkiem neutralność podatkowa przysługuje tylko dla pierwszej wymiany udziałów. Natomiast warunek drugi stanowi, że wartość nabywanych przez wspólnika udziałów (akcji) przyjęta dla celów podatkowych jest nie wyższa niż wartość zbywanych przez tego wspólnika udziałów (akcji), jaka byłaby przyjęta dla celów podatkowych, gdyby nie doszło do wymiany udziałów (Ustawa, 1992, art. 12 ust. 11 pkt 3 i 4). Drugi warunek to przyjęcie zasady ciągłości wyceny. Aby wymiana udziałów miała charakter neutralny podatkowo, wszystkie warunki muszą być spełnione łącznie.

Połączenia i podziały mogą przybierać różne formy (połączenie przez zawiązanie i połączenie przez przejęcie, podział przez rozdzielenie i podział przez wydzielenie), które mogą być odrębnie traktowane podatkowo (Litwińczuk, 2022). Obszerne przedstawienie tej problematyki jest poza tematem tego rozdziału⁹. Operacje te są zasadniczo neutralne podatkowo dla uczestniczących w nich spółek i wspólników. Opodatkowanie może się pojawić w szczególnych sytuacjach¹⁰. Warto jednak odnieść się do nowych rozwiązań w podatku dochodowym od osób prawnych wprowadzonych w ramach Polskiego Ładu. Obecnie w przepisach wprowadzonych w ramach Polskiego Ładu reorganizacja w formie połączeń i podziałów spółek uznana za neutralną podatkowo powinna, obok już istniejących wcześniej, spełniać dwa dodatkowe warunki sformułowane w ustawie o podatku dochodowym od osób prawnych. Pierwszy warunek stanowi, że

⁸ Zakłócać neutralność może także sytuacja zdefiniowana przez zapisy art. 12 ust. 1 pkt 8bb i 8bc ustawy o CIT, tzn. sytuacja, w której wartość rynkowa udziałów (akcji), które wspólnik otrzymuje od spółki nabywającej przy wymianie udziałów wraz z zapłatą gotówkową, nie jest równa wartości rynkowej otrzymanych od wspólnika udziałów (akcji) przez spółkę nabywającą.

⁹ Gruntowne przedstawienie tej problematyki można znaleźć w publikacji (Litwińczuk, 2022).

¹⁰ Podatek może się również pojawić, jeżeli udział spółki przejmującej w spółce dzielonej jest mniejszy od 10%. Kryterium uzależniającym zaistnienie opodatkowania może być też miejsce siedziby lub zarządu podatnika i podleganie opodatkowaniu od całości swoich dochodów.

udziały (akcje) wspólnika w spółce przejmowanej (lub dzielonej) nie będą mogły być nabyte (lub objęte) w wyniku wymiany udziałów lub innego (wcześniejszego) łączenia lub przejęcia podmiotów. Innymi słowy, zgodnie z tym warunkiem neutralność podatkowa następuje tylko dla pierwszej transakcji. Jeżeli transakcje te były przeprowadzane wcześniej, to przywilej neutralności opodatkowania im już nie przysługuje. Drugi warunek stanowi, że wartość dla celów podatkowych udziałów / akcji przejętych przez wspólnika spółki przejmowanej nie jest wyższa niż wartość udziałów w spółce przejmowanej lub dzielonej, która byłaby przyjęta przez wspólnika dla celów podatkowych, gdyby nie doszło do tego połączenia lub podziału (Ustawa, 1992, art. 12 ust. 4 pkt 12). Zatem jest to wymóg zachowania zasady ciągłości wyceny.

W przypadku wniesienia aportem przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa podstawową zmianą, jaką przeprowadzono w ramach Polskiego Ładu, jest wprowadzenie warunku kontynuacji (ciągłości) wyceny podatkowej składników przedsiębiorstwa lub zorganizowanej części przedsiębiorstwa przez spółkę otrzymującą wkład (Ustawa, 1992, art. 12 ust. 4 pkt 25 pkt b).

Jeżeli uwzględni się obie strony takich procesów, to nabywca udziałów jest zainteresowany zwiększeniem stopy zwrotu osiąganey z przedsiębiorstwa po dokonaniu transakcji. Natomiast zbywca udziałów chciałby również, aby jego pozycja finansowa z tytułu tej transakcji była wyższa od tej sprzed dokonania transakcji. Działania restrukturyzacyjne mogą być niewątpliwie wykorzystywane do optymalizacji podatkowej. Wprowadzone ograniczenia są jedną z grup regulacji zmierzających do uszczelnienia systemu podatkowego, ale wydaje się, że mogą powiększyć jego skomplikowanie. W samym podatku dochodowym od osób prawnych już jest wiele zapisów, które mogą być uznane za złożone i niejasne. Wprowadzenie nowych powoduje, że rośnie złożoność podatku dochodowego od osób prawnych, a prostota podatku nakładanego na dochody z działalności gospodarczej mogłaby sprzyjać aktywizacji działalności gospodarczej.

Niektóre zapisy mogą powodować problemy natury technicznej. W spółkach długo funkcjonujących i podlegających wielu przekształceniom trudne może być ustalenie, czy np. udziały (akcje) były w przeszłości nabywane metodą wymiany udziałów. Podobnie trudne może być ustalenie wartości rynkowej udziałów czy akcji wielu spółek.

Nowe, wprowadzone w ramach Polskiego Ładu warunki uznania transakcji restrukturyzacyjnych za neutralne podatkowo są niewątpliwym zawężeniem pola neutralności. Spotkały się z krytyką środowisk gospodarczych (korporacja Lewiatan). Krytyka dotyczyła uznawania za neutralną tylko jednokrotnej wymiany udziałów, ignorowania wątku ekonomicznego uzasadnienia transakcji, niejasności dotyczących sposobu wyceny aktywów będących przedmiotem transakcji czy

przerzucenia na podatników ciężaru dowodu, że transakcja jest przeprowadzana jednorazowo i z zachowaniem zasady ciągłości kosztów.

Wnioski

Podstawowe rozwiązania Polskiego Ładu w CIT ukazują dualistyczne podejście ustawodawcy do podatku dochodowego od osób prawnych. Z jednej strony widać skłonność do obniżania opodatkowania podatnikom, aby mogli w większym stopniu inwestować. Z drugiej strony pojawia się motyw ochrony interesów budżetu. Omawiane regulacje są dobrą egzemplifikacją tych tendencji. Zasięg podmiotowy CIT estońskiego został poszerzony w 2022 r. Może to sprzyjać wyborowi tego podatku przez większą grupę podatników. Rozwiązania zawarte w CIT estońskim, implikujące zwiększoną liczbę podatników, mogą w krótkim okresie przyczynić się do uszczuplenia dochodów budżetowych. Regulacja ta może jednak spowodować przyrost inwestycji w przedsiębiorstwach, co w długim okresie powinno prowadzić do wzrostu zysków i wysokości podatku zapłaconego przez spółki. W efekcie, w długim okresie, zmniejszenie dochodów z tytułu tego podatku może nie być znaczące albo w ogóle nie wystąpi.

Rozpatrując dotychczasowe skutki opodatkowania dochodów wypłacanych w formie dywidend na decyzje w zakresie wyboru struktury kapitału czy też podziału zysku firmy, można stwierdzić, że przyrost kapitałów własnych jest do pewnego stopnia dyskryminowany podatkowo poprzez podwójne opodatkowanie dochodów wypłacanych jako dywidendy. Dotyczy to przede wszystkim kapitałów gromadzonych w drodze emisji akcji. CIT estoński proponowany przez Polski Ład tę dysproporcję zmniejsza. Opłacalność wyboru formy opodatkowania CIT estońskim dla podatników wynika w znacznej części z mechanizmu podatkowego kształtowania opłacalności wykorzystania kapitału własnego.

Przedsiębiorstwa podejmują decyzje o wypłacie dywidend, kierując się rozmaitymi motywami i nie można powiedzieć, by element podatkowy był jedyną determinantą. Podatkowe procesy dostosowawcze u podatników mogą kształtować poziom wypłat z zysku, strukturę źródeł finansowania i ich rentowność. Czy i w jakiej skali CIT estoński spowoduje takie procesy, jest kwestią weryfikacji empirycznej w przyszłości. Skutki te w dłuższym okresie mogą być zróżnicowane, gdyż obejmują cały obszar decyzji finansowych, a także wpływają na skalę możliwości rozwojowych podmiotów gospodarczych.

Koncepcja minimalnego podatku dochodowego jest kolejną regulacją w obrębie CIT, która ma prowadzić do przeciwdziałania uchylaniu się od opodatkowania. Funkcjonujące od wielu lat w podatku dochodowym od osób prawnych

regulacje dotyczące cen transferowych, niedostatecznej kapitalizacji czy zagranicznych spółek kontrolowanych charakteryzują się umiarkowaną skutecznością. Minimalny podatek dochodowy uzupełnia regulacje dotyczące niedostatecznej kapitalizacji, wprowadza do podstawy opodatkowania koszty usług niematerialnych przekraczające ustalone progi ilościowe, ale do końca nie wiadomo, czy są to zmiany, które będą gwarantowały znaczący przyrost ściągalności. Wpływa na to wiele czynników, także niepodatkowych. Podatek ten na pewno podnosi poziom komplikacji CIT i stanowi utrudnienie dla podatników. Może także, raczej wbrew intencjom ustawodawców, nadmiernie obciążyć podatników prowadzących działalność gospodarczą na mniejszą skalę (te dwie uwagi krytyczne zostały częściowo zneutralizowane przez ostatnie zmiany w tym podatku). Wydaje się, że w koncepcji minimalnego podatku dochodowego elementem najbardziej skutecznym w sferze ściągalności dochodów na rzecz budżetu państwa jest uznanie przychodów podatnika jako jednego ze składników podstawy opodatkowania. Zmiany w obszarze Polskiego Ładu dotyczą również istniejących w podatku dochodowym regulacji dotyczących restrukturyzacji przedsiębiorstw. I w tym przypadku widać dążenie do uszczelniania podatku i wprowadzenia dalszych obostrzeń, zmierzających do poprawy ściągalności podatku.

Bibliografia

- Baker, H. K. i Weigand, R. (2015). Corporate dividend policy revisited. *Managerial Finance*, 41(2), 126–144.
- Becker, B., Marcus, J. i Martin, J. (2013). Payout taxes and the allocation of investment. *Journal of Financial Economics*, 107, 1–24.
- Hazak, A. (2009). Companies' financial decisions under the distributed profit taxation regime of Estonia. *Emerging Markets Finance and Trade*, 45:4, 4–12.
- DeAngelo, H., DeAngelo, L. i Skinner, D. J. (2008). Corporate payout policy. *Foundations and Trends in Finance*, 3 (2–3), 95–287.
- Jegorow, D., Leszczyłowska, A. i Łożykowski, A. (2020). Estoński CIT – lekcje dla Polaki. *Zeszyty mBank – CASE*, 163.
- Jensen, M. (1986). Agency cost of free cash flow, corporate finance and takeovers. *American Economic Review, Papers and Proceedings*, 76.
- Letkiewicz, M. (2020). Estoński CIT. *Raport na temat polskiej koncepcji opodatkowania przedsiębiorstw inspirowanej modelem obowiązującym w Estonii*. Stowarzyszenie KoLibier.
- Litwińczuk, H. (red.). (2022). *Opodatkowanie spółek*. Wolters Kluwer.
- Miller, M. H. i Modigliani, F. (1961). Dividend policy, growth and the valuation of shares. *Journal of Business*, 34(4), 411–433.

-
- GUS (Główny Urząd Statystyczny). (2021). *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej*. <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/teryt>
- Ustawa. (1991). Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r. poz., 1128 ze zm.).
- Ustawa. (1992). Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2021 r., poz. 1800 ze zm.).
- Ustawa. (2022). Ustawa z dnia 7 października 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2022 r., poz. 2180).
- Worldwide Tax Summary. (2021). PricewaterhouseCoopers PwC. <https://taxsummaries.pwc.com/estonia/corporate/taxes-on-corporate-income>

ZAKOŃCZENIE

<https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/10>



Edyta Małecka-Ziemińska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
edyta.malecka-zieminska@ue.poznan.pl

Zmiany w systemie podatkowo-składkowym zaimplementowane w ramach programu społeczno-gospodarczego Polski Ład mają istotne znaczenie zarówno w ujęciu mikro-, jak i makroekonomicznym oraz zarówno w perspektywie krótko-, jak i długookresowej. Wpływają one na wysokość i podział dochodów podatników, a także na finanse oraz samodzielność finansową podmiotów sektora finansów publicznych. W przedkładanej monografii zmiany te i ich skutki były identyfikowane i oceniane w trzech perspektywach poznawczych: prawnej, finansowej i ekonomicznej.

Analiza procesu legislacyjnego ustaw objętych Polskim Ładem pozwoliła zidentyfikować wiele nieprawidłowości tego procesu, które nie tylko naruszają zasady prawidłowej legislacji i zasadę pewności prawa, lecz również zaburzają zaufanie podatnika do państwa. Doniosłość tej konkluzji wynika z tego, że niedoskonałości procesu legislacyjnego, szczególnie dotyczące regulacji z zakresu prawa podatkowego, mogą mieć negatywne konsekwencje społeczno-gospodarcze, stanowiące zagrożenie stabilności państwa zarówno w wymiarze ekonomiczno-finansowym, jak i prawnym.

Z punktu widzenia audytora wewnętrznego kluczowa dla każdej organizacji jest w tym kontekście identyfikacja ryzyka związanego z chaotycznym wdrażaniem przedmiotowych przepisów. Jego rozpoznanie pozwala organizacji na podjęcie działań kontrolnych, zarówno o charakterze prewencyjnym, jak i detekcyjnym, które będą ukierunkowane na obniżenie lub wyeliminowanie tego ryzyka. Z kolei z perspektywy doradców podatkowych to niespotykane od lat zainteresowanie kwestiami podatkowymi spowodowało, że ich wsparcie było poszukiwane częściej niż w latach poprzednich. Zmiany podatkowe z przełomu lat 2021 i 2022 nie tylko wymusiły zwiększenie nakładu pracy, lecz także przyczyniły się do większych obrotów w branży usług doradztwa podatkowego i dały początek wielu nowym usługom.

Sugerowane cytowanie:

Małecka-Ziemińska, E. (2023). Zakończenie. W: E. Małecka-Ziemińska (red.), *Polski Ład a opodatkowanie dochodów. Ujęcie prawne, finansowe i ekonomiczne* (s. 186–189). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-162-0/10>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

W aspekcie finansowym dobór narzędzi do zmiany kształtu klina podatkowego miał bardzo rozległe skutki dla poszczególnych jednostek sektora finansów publicznych oraz rozkładu *tax expenditures*. Sam bilans skutków dla całego sektora finansów publicznych nie obrazuje jednak skali zmian, które nastąpiły dla poszczególnych jednostek tego sektora oraz poszczególnych źródeł dochodów budżetowych. Zmiany podatkowo-składkowe odbiły się najbardziej na dochodach własnych jednostek samorządu terytorialnego, a mniej na budżecie państwa. Narodowy Fundusz Zdrowia może potencjalnie zyskać na zwiększonej represyjności składki zdrowotnej, która znacznie upodobniła się do kategorii podatku.

Rozwiązania, które zaproponowano jednostkom samorządu terytorialnego jako rekompensatę ubytku dochodów, nie sprzyjają ich samodzielności dochodowej. Konsekwencje finansowe dla poszczególnych jednostek będą jednak różne. Z pewnością w największym stopniu – ze względu na wysoki wskaźnik udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz przyjęte limity maksymalnej rekompensaty ubytku dochodów – negatywnie odczują je miasta na prawach powiatu. Jednocześnie na modyfikacji dochodów zyskają prawdopodobnie gminy o dużej liczbie mieszkańców, w których udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych były niskie z uwagi na ich rolniczy charakter, oraz gminy, które otrzymały dotację z Rządowego Funduszu Polski Ład: Programu Inwestycji Strategicznych. Beneficjentami zmian mogą być także województwa z uwagi na potencjalną tranzycję podatników podatku dochodowego od osób fizycznych na korporacyjne formy prowadzenia działalności i opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób prawnych, w którym ten szczebel samorządu terytorialnego ma największe udziały, a przy tym znacząco wyższe niż w podatku dochodowym od osób fizycznych.

Wymiar ekonomiczny zmian podatkowo-składkowych Polskiego Ładu rozpatrywano przez pryzmat ich konsekwencji redystrybucyjnych, w zakresie inwestycji i innowacji, oddziaływania na rynek pracy i stymulowania aktywności gospodarczej zarówno osób fizycznych, jak i prawnych. Wprawdzie osobno ich nie rozważano, można jednak wyodrębnić także konsekwencje w obszarze ekologizacji (np. nowe zasady ryczału z tytułu korzystania z samochodów służbowych dla celów prywatnych; planowane zmiany w zakresie kwalifikowania do kosztów uzyskania przychodów odpisów z tytułu zużycia samochodu osobowego) oraz legalizacji zatrudnienia (np. zwolnienie z podatku dochodowego oraz składek ubezpieczenia społecznego i składki na ubezpieczenie zdrowotne przychodów pracownika z tytułu nielegalnego zatrudnienia oraz przychodów pracownika w części, w jakiej pracodawca nie ujawnił ich właściwym organom państwowym i przerzucenie całości konsekwencji finansowych na pracodawcę).

Zmiany wprowadzone do podatku dochodowego od osób fizycznych w ramach Polskiego Ładu i Polskiego Ładu 2.0 obniżyły ciężar tego podatku nie tyl-

ko dla osób o najniższych dochodach, lecz także osiągających średnie i wysokie dochody. Zmiany te jednak trzeba rozpatrywać łącznie z ciężarem wynikającym ze składki na ubezpieczenie zdrowotne, która do końca 2021 r. w części 7,75% podstawy składki była odliczana od podatku. W rezultacie na łączonych zmianach korzystają tylko najniżej uposażeni podatnicy, dla części z nich obniżka podatku dochodowego staje się neutralna, a dla wysoko uposażonych podatników nie rekompensuje dodatkowego ciężaru z tytułu składki zdrowotnej, tym samym zaostrażając progresję podatkowo-składkową.

W zakresie wsparcia innowacyjności polskiej gospodarki rozszerzono katalog ulg podatkowych na działalność innowacyjną o ulgi na prototyp, robotyzację i innowacyjnych pracowników. Konstrukcja i zasady korzystania z tych ulg wydają się proste i przejrzyste i nie powinny sprawiać kłopotu przedsiębiorcom z formalnego punktu widzenia. Sam fakt wprowadzenia do systemu podatkowego przedmiotowych ulg należy więc uznać za właściwy. Otwartą kwestią pozostaje natomiast faktyczny stopień zainteresowania i wykorzystania tych ulg przez samych przedsiębiorców. Ulgi polegają z reguły na odliczeniu stosownych wydatków od dochodu z działalności gospodarczej, więc warunkiem *sine qua non* jest najpierw osiągnięcie odpowiednio wysokiego dochodu. W tym kontekście atrakcyjniejszym rozwiązaniem od ulg dla mniejszych przedsiębiorców wydają się bezzwrotne dotacje. Kluczową kwestią w przyszłości będzie także stabilność przepisów oraz zbieżność interpretacji organów podatkowych z orzeczeniami sądów.

W obrębie zmian podatku dochodowego od osób fizycznych zidentyfikowano wiele rozwiązań, które korzystnie wpływają na podaż pracy (zmniejszenie klina podatkowego dla najmniej zarabiających pracowników, PIT zero dla pracujących seniorów, PIT zero dla osób wracających z zagranicy), stanowiąc odpowiedź na obserwowaną i sygnalizowaną od kilku lat barierę wzrostu gospodarczego w Polsce w postaci niedoboru pracowników. Niestety, jednocześnie wprowadzono nowe zasady naliczania i odliczania składki na ubezpieczenie zdrowotne, które mogą hamować przedsiębiorczość oraz skłaniać podatników do zaniechania prowadzenia działalności gospodarczej w obliczu trudności finansowych. Destymulantą dla obecnych i potencjalnych przedsiębiorców jest również skomplikowanie i niepewność interpretacji nowych przepisów regulujących opodatkowanie i oskładkowanie dochodów (przychodów) osób fizycznych. Stabilność i pewność prawa podatkowego są bowiem jednymi z kluczowych czynników oddziałujących na prowadzenie działalności gospodarczej.

Z kolei podstawowe rozwiązania Polskiego Ładu w podatku dochodowym od osób prawnych ukazują dualistyczne podejście ustawodawcy. Z jednej strony widać skłonność do obniżania ciężaru podatkowego, aby przedsiębiorcy mogli w większym stopniu inwestować (zmiany estońskiego CIT), a z drugiej strony pojawia się motyw ochrony interesów fiskalnych (minimalny podatek

dochodowy). Zmiany w obszarze Polskiego Ładu odnoszą się również do istniejących w podatku dochodowym od osób prawnych regulacji dotyczących restrukturyzacji przedsiębiorstw. I w tym przypadku widać dążenie do uszczelniania podatku i wprowadzenia dalszych obostrzeń, zmierzających do poprawy jego ściągalności.

Konkludując, obniżka podatku dochodowego od osób fizycznych, a w części także od osób prawnych nieuchronnie skutkuje mniejszymi wpływami do budżetu państwa, a ponadto zwiększa presję na jego wydatki w celu rekompensaty jednostkom samorządu terytorialnego ubytku dochodów z tytułu procentowych udziałów w tych podatkach. W obliczu chronicznego deficytu budżetowego, w warunkach historycznie wysokiego długu publicznego i rosnących kosztów jego obsługi oraz towarzyszącej temu rosnącej inflacji rodzi się naturalne pytanie, w jaki sposób ten ubytek dochodów budżetowych zostanie zrekompensowany. Z perspektywy średnio- i długookresowej stabilności fiskalnej ubytek dochodów publicznych powinien zostać pokryty zwiększeniem innych wpływów (z innych tytułów podatkowych czy też uszczelnienia systemu podatkowego) lub też zmniejszeniem wydatków publicznych (np. ograniczeniem skali programów socjalnych). Dopiero znajomość całego pakietu działań kompensujących obniżkę podatków dochodowych pozwoli oszacować pełen efekt zmian programu społeczno-gospodarczego Polski Ład w zakresie redystrybucji, inwestycji i innowacji, a także stymulowania aktywności gospodarczej zarówno osób fizycznych, jak i prawnych.

Zmiany w systemie podatkowo-składkowym zaimplementowane w ramach programu społeczno-gospodarczego Polski Ład mają istotne znaczenie w ujęciu mikro- i makroekonomicznym oraz w perspektywie krótko- i długo-okresowej. Wpływają zarówno na wysokość i podział dochodów podatników, jak i na finanse oraz samodzielność finansową podmiotów sektora finansów publicznych. W monografii zmiany te i ich skutki są identyfikowane i oceniane w trzech perspektywach poznawczych: prawnej, finansowej i ekonomicznej.

Konsekwencją wprowadzenia Polskiego Ładu była ogólnonarodowa dyskusja nt. reformy podatkowej. Niestety, w publicznej debacie dominuje tzw. podejście pozytywne (implementacja rozwiązań podatkowych w konkretnych uwarunkowaniach politycznych). Dla naukowców – co rozumiałe – kluczowe znaczenie ma podejście normatywne: formułowanie takich zasad i reguł, jakim powinien odpowiadać racjonalny system podatkowy. Konieczna jest zatem zobiektywizowana ocena elementów systemu podatkowego, z zachowaniem należytego dystansu oraz z uwzględnieniem dorobku teorii podatku. Zaproponowana przez Autorów monografia wielopłaszczyznowa ocena zmian w zakresie opodatkowania dochodów niewątpliwie spełnia te kryteria i może być postrzegana jako istotny wkład do merytorycznej dyskusji nad kształtem polskiego systemu podatkowego w perspektywie wieloletniej.

Z recenzji wydawniczej dr. hab. Pawła Felisa, prof. SGH

ISBN 978-83-8211-161-3



9 788382 111613