

PIOTR KOBYLSKI

Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego

ZAGROŻENIA I KIERUNKI ZMIAN POLSKIEGO ŁADU

1. WSTĘP

Fundamentalne znaczenie dla obowiązującego porządku prawnego w Polsce ma system podatkowy. Niewątpliwie zmieniające się regulacje prawne są ciągle przedmiotem różnych ocen. Nie sposób jednak dokonać ich faktycznej oceny bez oceny systemu podatkowego. System podatkowy powinien być stabilny, przejrzysty oraz co do zasady korzystny dla podatników. W literaturze przedmiotu od lat postuluje się stworzenie przyjaznego i dogodnego systemu podatkowego¹. W ten sposób byłoby to korzystne zarówno dla podatników, jak i dla budżetu państwa, ponieważ odpowiednie warunki płatności upraszczają zapłatę podatków, powiększając zasoby podatkowe. Polski Ład² miał się stać odpowiedzią

¹ A. SMITH, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954, s. 502-510; B. GUZIEJEWSKA, *Dochody transferowe dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa. Aspekty teoretyczne a wyzwania bieżące*, «Finanse Komunalne» 1-2/2014, s. 45-52; B. BRZEZIŃSKI, *Prawo podatkowe – między strategią działania a incydentem politycznym*, [w:] *Polski ład – wpływ na rozliczenia podatkowe przedsiębiorców*, red. B. BRZEZIŃSKI, K. LASIŃSKI-SULECKI, «Lex/el.» 2022; S. OW CZARCZUK, „Polski Ład” – zmiany konstrukcji prawnej ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej a finanse samorządowe, «Samorząd Terytorialny» 11/2023, s. 26-36.

² Ustawa z 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); dalej: Polski Ład.

prawodawcy na liczne mankamenty dotychczasowego systemu podatkowego. W szczególności na istotne z punktu widzenia praktyki kwestię wpływu przepisów podatkowych na wykładnię i ich stosowanie. Nowe regulacje miały zagwarantować trwałość, spójność oraz przejrzystość rozwiązań podatkowych³. W obliczu poczynionych zmian w systemie podatkowym nie sposób nie zauważyć, że założenia Polskiego Ładu były nierealne, niepoparte konkretami, ograniczono się bowiem do ogólnikowych sformułowań. W ten sposób zdecydowano się na wprowadzenie Polskiego Ładu 2.0⁴, który miał wyeliminować te wypaczenia. Niniejsza inicjatywa również wzbudziła niepokój wśród podatników, ponieważ jak słusznie zauważył Rzecznik Praw Obywatelskich, nie podlegała wielostronnym konsultacjom, wdrożona bez dokonywania analiz oraz oceny skutków regulacji⁵. Generalnie rzecz biorąc, trzeba stwierdzić, że w literaturze można spotkać się z dość obszernymi opracowaniami dotyczącymi tematyki systemu podatkowego, natomiast w ujęciu zmian spowodowanych Polskim Ładem potraktowano to zagadnienie dość fragmentarycznie. Nauka prawa bowiem nie poświęciła tej kwestii szczególnego zainteresowania. Wybór przedmiotu analizy podyktowany został zatem luką w literaturze prawa. Stanowi to dodatkową przesłankę uzasadniającą podjęcie zadań badawczych. Dodatkowo niniejszy artykuł jest motywowany względami merytorycznymi, ponieważ podejmowana problematyka ma istotne znaczenie zarówno dla organów podatkowych, jak i podatników. Trzeba podkreślić, że tytułowe zagadnienie stanowi także przedmiot wykluczających się nawzajem poglądów w doktrynie.

Na tle powyższych uwag należy się zastanowić, czy podjęte działania przez ustawodawcę pozwoliły na stworzenie właściwie funkcjonującego modelu systemu podatkowego. Głównym zamierzeniem badawczym jest

³ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw, Warszawa 2022, druk nr 2186, s. 2.

⁴ Ustawa z 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1265); dalej: Polski Ład 2.0.

⁵ Wystąpienie generalne Rzecznika Praw Obywatelskich do Marszałka Senatu z 18 maja 2022 r., s. 2, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-05/Do_Senatu_samotni_rodzice_podatki_18.05.2022.pdf [dostęp 10 marca 2023 r.].

charakterystyka tego, jaki wpływ mają wymienione powyżej regulacje prawne dla ustalenia zakresu ich oddziaływania na system podatkowy. Podatnik nie powinien ponosić odpowiedzialności za błędne działania ustawodawcy. Celem opracowania jest zatem wskazanie, w jakim zakresie i na jakiej podstawie prawodawca założył, że wypracowane rozwiązania prawne zadecydują o dobrze funkcjonującym modelu systemu podatkowego. Tym bardziej że w sytuacji rozstrzygania między różnymi wariantami interpretacyjnymi przepisów organy powinny stosować rezultat najbardziej korzystny dla podatnika z uwagi na zasadę *in dubio pro tributario*⁶. Niniejsza publikacja omawia rozwiązania legislacyjne z punktu widzenia zasad demokratycznego państwa prawnego – zwłaszcza zakazu wprowadzania zmian niekorzystnych dla podatników w trakcie roku podatkowego⁷.

2. SYSTEM PODATKOWY

Skomplikowane stosunki prawne, jakie wiążą się z funkcjonowaniem systemu podatkowego, wymagają jego zdefiniowania oraz określenia jego miejsca w porządku prawnym. W literaturze wielokrotnie podejmowano się próby zdefiniowania tytułowego pojęcia⁸. Zasadniczo jest to układ istniejących w określonym czasie i państwie podatków tworzących całość zarówno w rozumieniu ekonomicznym, jak i prawnym⁹. Jak trafnie zauważa Rafał Rosiński: „wartość materialną ma prawo podatkowe

⁶ Wprowadzona w art. 2a ordynacji podatkowej ustawą z 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1197 ze zm.).

⁷ Zob. wyroki TK z 25 listopada 1997 r., K 26/97, «Lex» nr 31034; z 15 lutego 2005 r., K 48/04, «Lex» nr 146780; z 15 lipca 2013 r., K 7/12, «Lex» nr 1344386.

⁸ Między innymi H. LITWIŃCZUK, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Warszawa 2003, s. 22-29; R. MIŁSZEWSKI, *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2003, s. 424-430; B. WALCZAK, *Systemy podatkowe: teoria i stan obecny polskiego systemu podatkowego*, Szczecin 2003, s. 22.

⁹ B. BRZEZIŃSKI, *Prawo podatkowe*, Toruń 1999, s. 38-40.

wyrażające racjonalną i spójną koncepcję systemu podatkowego¹⁰. Z tego względu system podatkowy należy rozpatrywać w kontekście funkcji, jakie ma spełniać. W piśmiennictwie wskazuje się na funkcje fiskalną, redystrybucyjną oraz stymulacyjną¹¹. W pierwszej zazwyczaj doszukuje się podstaw zabiegów równoważenia budżetu państwa przez podnoszenie podatków¹². Druga ma służyć ich równomiernemu rozłożeniu, zaś ostatnia pomaga dostrzec relację między ponoszonym ciężarem a dobrami publicznymi¹³. Poza tym postuluje się, by system podatkowy był ze wszelkich miar neutralny w stosunku do mechanizmów rynkowych. Tego wymaga bowiem teoria optymalnego opodatkowania¹⁴. Oznacza to, że system podatkowy powinien dobrze korelować chociażby z systemem wydatków publicznych. Rekapitulując, w literaturze można spotkać się z poglądem, że dobry system podatkowy powinien bazować na zasadach: neutralności, progresywności oraz spójności. Innymi słowy tożsame dobra i usługi powinny być opodatkowane w sposób tożsamy, podatnicy znajdujący się w lepszym położeniu winni ponosić wyższe obciążenia podatkowe, a poszczególne podatki należy oceniać przez pryzmat całego systemu podatkowego¹⁵. Z punktu widzenia niniejszego opracowania i jego aspektu *stricte* prawnego warto uzupełnić powyższe o założenie, że pozwolić na to mogą wyłącznie normy prawne obejmujące prawa oraz obowiązki związane z pobieraniem na rzecz podmiotów prawa publicznego określonych ustawowo dochodów. To za sprawą norm prawa podatkowego ustanowiony został jednostronnie obowiązek ponoszenia

¹⁰ R. ROSIŃSKI, *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Warszawa 2010, s. 128.

¹¹ A. MIKRUT, A. POZNAŃSKA, *Strategia podatkowa przedsiębiorstwa*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 13.2/2009, II, s. 227-229.

¹² S. OWSIAK, *System podatkowy Polski w okresie transformacji – próba oceny*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia, Sectio H. Oeconomia», Vol. L, 1/2016, s. 19.

¹³ Por. B. ZBROIŃSKA, *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, «Gospodarka Narodowa» 11-12/2009, s. 100.

¹⁴ F. GRĄDALSKI, *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa 2006, s. 213.

¹⁵ J. NENEMAN, *„Polski Ład” a dobry system podatkowy*, Warszawa 2021, s. 6-7.

ciężarów podatkowych na określone podmioty. W ślad za Antonim Hanuszem należy zauważyć, że zwłaszcza w obszarze prawa podatkowego można zaobserwować osobliwą metodę gromadzenia środków na cele publiczne, niezależną od autonomii woli stron stosunków prawnych. Oznacza to, że choć stosunek prawnopodatkowy jest wolny od swobodnej woli, to jednak sama autonomia woli stron stosunku prawnego nie powinna być wykorzystywana chociażby w celu unikania i uchylania się od opodatkowania¹⁶. Podatki wszak pełnią istotną rolę w zaspokajaniu potrzeb finansowych zarówno władz centralnych, jak i jednostek samorządowych. Bez wątplenia jednak równie istotne w tym kontekście jest założenie, że „miarą jakości legislacyjnej przepisów prawa podatkowego jest ich opracowanie, uchwalenie i ogłoszenie z zachowaniem zasad tzw. przyzwoitej legislacji. Jeśli nowe prawo podatkowe nie ma większej wartości materialnej lub jest miernej wartości legislacyjnej, to konieczne staje się dokonywanie w nim kolejnych zmian. Jeśli zaś zmiany te mają charakter doraźny, incydentalny, okazjonalny lub przypadkowy, to ich efektem jest powstawanie prawa podatkowego opartego na licznych aktach normatywnych, często zmienianych, nieczytelnych i niespójnych oraz pozbawionych racjonalności, której wymaga każdy system podatkowy”¹⁷. Otóż krajowa praktyka stanowienia prawa podatkowego w ostatnim czasie¹⁸ wzbudza liczne kontrowersje, prowadząc nierzadko do niekorzystnych skutków dla podmiotów biernych podlegających obowiązkowi podatkowemu. Nie powinno zatem specjalnie dziwić, że w literaturze coraz częściej można spotkać się z tezą o braku stabilności i przewidywalności prawa podatkowego¹⁹.

¹⁶ A. HANUSZ, *Miejsce prawa finansowego w systemie prawa polskiego*, «Państwo i Prawo» 7/2020, s. 9-10.

¹⁷ M. GONISZEWSKI, *Konkurencyjność polskiego systemu podatkowego na wspólnym rynku pracy Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016, s. 34; R. ROSIŃSKI, *Polski system podatkowy...*, s. 128-134.

¹⁸ Między innymi Polski Ład.

¹⁹ M. PANEK, *Praktyka w zakresie interpretacji ustaw nowelizujących przepisy podatkowe*, «Przegląd Podatkowy» 5/2007, s. 28.

3. ZAGROŻENIA I KIERUNKI ZMIAN

Wyrażone powyżej rozważania nie pozostawiają wątpliwości. System podatkowy ma kluczowe znaczenie dla egzekwowania praw podstawowych podatników. Problematyka zagrożeń i kierunków zmian prawopodatkowych wprowadzonych przez Polski Ład 2.0 związana ze zmianami obszaru systemu prawa jest złożona i jej wyczerpujące przedstawienie przekraczałoby zakres tematyczny niniejszego opracowania. Przedstawiono więc wybrane przypadki, które niewątpliwie wpływają w zasadniczym stopniu na system podatkowy. Dość interesujące wydaje się choćby zagadnienie likwidacji ulgi na składkę zdrowotną²⁰. Ustawodawca Polskim Ładem 2.0 reaktywował ją w dość zmienionej formie. Wysokość składki zdrowotnej jest zatem ustalana w zależności od formy opodatkowania. Dla przykładu osoby prowadzące działalność gospodarczą rozliczające się podatkiem liniowym²¹ mają prawo zaliczyć zapłacone składki zdrowotne do kosztów prowadzenia działalności²². Podstawa opodatkowania została zredukowana o wysokość zapłaconych składek zdrowotnych, do kwoty 8700 zł rocznie²³. Ponadto przedsiębiorcy, którzy opodatkowują przychody z działalności gospodarczej ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych, mają kompetencję do obniżenia przychodu będącego podstawą opodatkowania o połowę zapłaconych składek. Z tego względu najwyższa składka zdrowotna wynosi 1007,81 zł, a maksymalna kwota pomniejszenia przychodu wynosi 503,91 zł. Przywołana zmiana sprowadza się do możliwości uzyskania dodatkowo od 60 do 1028 zł. Poza tym Polski Ład 2.0 umożliwił również

²⁰ Uchylono prawo do pomniejszania podatku dochodowego o kwotę stanowiącą 7,75% podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne.

²¹ Jednolita dziewiętnastoprocentowa stawka podatku.

²² Odliczyć można również składki za osobę współpracującą, z tym że limit się nie zmienia.

²³ Wysokość kwoty podlega corocznie podwyższeniu o wskaźnik odpowiadający ilorazowi rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe ogłoszonej w roku poprzednim na podstawie art. 19 ust. 10 ustawy z 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 1009 ze zm.) oraz rocznej podstawy wymiaru tych składek ogłoszonej dwa lata wstecz, po zaokrągleniu do pełnych 100 zł w górę.

odliczenie 19% zapłaconej składki zdrowotnej od karty podatkowej²⁴. Omówiona powyżej regulacja zasadniczo zmienia sytuację prawnopodatkową przedsiębiorców chcących przejść z ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych na zasady ogólne (skalę podatkową). W związku z tym osoby prowadzące działalność gospodarczą, które przez cały rok 2022 rozliczały się ryczałem, w rezultacie miały prawo wybrać skalę podatkową. Wymogiem było opłacanie składek miesięcznych na ubezpieczenie zdrowotne w oparciu o reguły obowiązujące przed zmianą formy opodatkowania, zaś roczna składka była pobierana, rozliczana i opłacana na podstawie zasad już po zmianie formy opodatkowania. Ostatecznie podatnik po zakończeniu roku podatkowego pokrywał też różnicę bądź uzyskiwał zwrot kwoty stanowiącej różnicę w zapłaconej składce zdrowotnej²⁵.

Teoretycznie taki zabieg mógł wydawać się korzystny dla podatników, którzy stracili na zmianach w związku z obniżeniem stawki podatku określonej w skali podatkowej z 17% do 12%. O jednym jednak ustawodawca zapomniał. Otóż dochód z działalności gospodarczej na cele składki zdrowotnej jest zupełnie inaczej ustalany niż dla celów podatkowych²⁶. Ponadto rzeczywiste ustalenie podstawy wymiaru składki na ubezpieczenie zdrowotne jest dalekie od zasady przejrzystości systemu podatkowego²⁷. Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę na sporą liczbę skarg w tym zakresie. Ich powodem stała się praktyka wpłacania składki zdrowotnej od wyższej podstawy niż podatek dochodowy²⁸.

²⁴ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych..., s. 10.

²⁵ T. CIECHOŃSKI, *Przejście z ryczałtu na skalę wpłynie też na składkę zdrowotną*, «Dziennik Gazeta Prawna» 2022, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/8516052,polski-lad-2-0-ryczalt-skala-skladka-zdrowotna.html> [dostęp 8 lutego 2023 r.].

²⁶ Zob. A. MARIAŃSKI, *(Nie)sprawiedliwy polski podatek dochodowy od osób fizycznych*, Warszawa 2021, s. 171-173.

²⁷ Zob. art. 81 ust. 2c ustawy z 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 2561 ze zm.).

²⁸ Pismo do Ministerstwa Finansów z 8 grudnia 2022 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2022-12/Do_MF_skladka_zdrowotna_8.12.2022.pdf [dostęp 8 lutego 2023 r.].

Warto zauważyć, że przedsiębiorca co miesiąc wpłaca składkę zdrowotną naliczoną od miesięcznej podstawy jej wymiaru stanowiącej dochód z działalności gospodarczej uzyskany w miesiącu poprzedzającym miesiąc, za który opłacana jest składka. W sytuacji jednak, gdy ustalona podstawa wymiaru składki zdrowotnej w danym miesiącu jest niższa od kwoty minimalnego wynagrodzenia obowiązującego w pierwszym dniu roku składkowego, podstawą wymiaru składki zdrowotnej za dany miesiąc jest kwota tego wynagrodzenia. Oznacza to, że przy ustalaniu składki zdrowotnej wykluczone jest uwzględnienie poniesionej straty. Mimo to wykazanie straty jest nieodzowne dla odliczeń podatkowych²⁹. Wydaje się, że Ministerstwo Finansów także dostrzegło niniejszą wadę systemową, skoro rozpoczęło konsultacje społeczne ze środowiskiem księgowych w kwestii sposobności uproszczenia podstawy wymiaru składki zdrowotnej. Ciekawe rozwiązanie zaproponowało środowisko księgowych, które stwierdziło, że wyjściem z tego swoistego klinca podatkowego mogłoby być ustanowienie kwoty dochodu przedsiębiorcy podstawą wymiaru składki zdrowotnej. Obecnie jednak byłoby to praktycznie niewykonalne z uwagi na fakt, że wymusiłoby to również rozszerzenie tytułu ubezpieczenia zdrowotnego na cały okres prowadzenia działalności pozarolniczej, uwzględniający chociażby zawieszenie takiej działalności, co spowodowałoby jeszcze większe obciążenie składką zdrowotną³⁰.

Drugą kwestią, która budzi wiele wątpliwości z punktu widzenia zasady niepogarszania sytuacji obywatela w trakcie roku podatkowego, jest ustawy zakaz amortyzowania nieruchomości mieszkalnych³¹. Co ważne, niniejsze ograniczenie jest niezależne od tego, czy takie nieruchomości są przedmiotem umowy najmu, czy stanowią składnik majątku przedsiębiorstwa. Warto zatem podkreślić, że przywołana zmiana dotyczy nie tylko osób fizycznych, lecz także podatników

²⁹ Zob. art. 9 ust. 3 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 226 ze zm.); dalej: u.p.d.o.f.

³⁰ Odpowiedź Ministerstwa Zdrowia z 10 stycznia 2023 r., https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-01/Odpowiedz_MZ_skladka_zdrowotna_10.01.2023.pdf [dostęp 8 lutego 2023 r.].

³¹ Zob. art. 1 pkt 16 w zw. z art. 71 ust. 1 i 2 Polskiego Ładu.

podatku dochodowego od osób prawnych³². Poza tym dotyczy wszystkich podatników, bez względu na moment nabycia nieruchomości. Oznacza to, że nieruchomości nabyte nawet przed czterema laty mogą zostać objęte zakazem amortyzacji. Wprawdzie wydatki, które nie mają charakteru ulepszeń, jak choćby wymiana glazury lub płytek, nadal mogą stanowić koszt uzyskania przychodu, to jednak muszą być ponoszone w trakcie eksploatacji lokalu. W związku z tym wszelkie wydatki zwiększające wartość początkową nieruchomości, które dotychczas ujmowane były w kosztach za pośrednictwem amortyzacji, nie mogą obecnie stanowić kosztów uzyskania przychodu, jeśli ich wartość bądź koszty przekraczają 10 000 zł. Dlatego w piśmiennictwie wskazuje się, że prawodawca wbrew art. 2 Konstytucji RP w trakcie trwania amortyzacji zmienia reguły polegające na wyeliminowaniu z obiektów podlegających amortyzacji składnika majątku, którego amortyzacja nie zakończyła się przed zmianami³³. Poza tym praktyka organów podatków również jest daleka od wspomnianej zasady *in dubio pro tributario*³⁴, bowiem stoją one na stanowisku, że zgodnie z art. 22c pkt 2 u.p.d.o.f. amortyzacji nie podlegają budynki mieszkalne wraz ze znajdującymi się w nich dźwigami, lokale mieszkalne stanowiące odrębną nieruchomość, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego oraz prawo do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, służące prowadzonej działalności gospodarczej lub wdzierżawiane albo wynajmowane na podstawie umowy³⁵. Uzasadnieniem takiego poglądu ma być dodany art. 71 ust. 2 Polskiego Ładu, który zakładał, że podatnicy jeszcze przez cały 2022 r. mogli stosować przepisy dotyczące amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych obowiązujących na dzień 31 grudnia 2021 r., w stosunku do budynków i lokali mieszkalnych nabytych lub wytworzonych przed dniem 1 stycznia 2022 r. Nie zmienia

³² Ustawa z 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tekst jedn. Dz. U. z 2023 r. poz. 2805 ze zm.).

³³ T. KRĘSKI, *Amortyzacja lokali mieszkalnych możliwa wyłącznie do końca 2022 roku*, «Lex» 2022.

³⁴ Pismo z 28 lipca 2022 r. Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej 0115-KDIT3.4011.523.2022.1.JS Amortyzacja lokali mieszkalnych, «Lex» 2022.

³⁵ Niniejsza regulacja została wprowadzona art. 1 pkt 16 Polskiego Ładu.

to jednak faktu, że wprowadzona regulacja w powyższym brzmieniu jest daleka od zasady ochrony interesów w toku oraz ochrony praw nabytych.

Z powyższym zagadnieniem niewątpliwie wiąże się kwestia wprowadzenia obowiązkowego ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych dla źródła, o którym mowa w art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f.³⁶ Dotyczy to także chociażby tzw. najmu prywatnego. Wprawdzie na mocy przywołanego już art. 71 Polskiego Ładu podatnicy osiągający w 2022 r. przychody z najmu prywatnego mogli stosować zasady opodatkowania tych przychodów obowiązujące na dzień 31 grudnia 2021 r., to jednak od 1 stycznia 2023 r. takiego wyjątku już zastosować nie mogą. Poza tym przepis art. 9 ust. 6 u.p.d.o.f. stanowi, że dochody z najmu prywatnego są opodatkowane w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych na zasadach określonych w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych³⁷. Warto zatem skonkludować, że podatnik, który jest właścicielem nieruchomości lub innego składnika majątku i zdecydował się na najem, pozbawiony jest nie tylko wspomnianego prawa do amortyzacji, lecz *de facto* traci także prawo do odliczenia innych kosztów dla celów podatkowych, takich jak czynsz, koszt obsługi mediów czy odsetek z tytułu kredytu bankowego w przypadku najmu. Na marginesie warto zaznaczyć, że powyższe opłaty nie stanowią przychodu z najmu, kiedy z umowy wynika, że najemca jest zobowiązany do ich ponoszenia³⁸. Co ważne, dotyczy to nie tylko najmu nieruchomości mieszkalnych, lecz także nieruchomości użytkowych. W rezultacie przychód jest opodatkowany stawką 8,5%³⁹ bądź 12,5%⁴⁰. Podsumowując, w ten

³⁶ Na mocy przepisu art. 10 ust. 1 pkt 6 u.p.d.o.f. źródłem przychodów jest m.in. najem, podnajem, dzierżawa, poddzierżawa oraz inne umowy o podobnym charakterze, w tym również dzierżawa, poddzierżawa działów specjalnych produkcji rolnej oraz gospodarstwa rolnego lub jego składników na cele nierolnicze albo na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej, z wyjątkiem składników majątku związanych z działalnością gospodarczą.

³⁷ Dotyczy to przychodów z najmu wszelkiego rodzaju składników majątkowych, a zatem nie tylko nieruchomości.

³⁸ Pismo z 29 listopada 2022 r. Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej 0112-KDIL22.4011.770.2022.1.WS, «Lex» 2022.

³⁹ Jeżeli uzyskiwane przychody nie przekraczają 100 000 zł rocznie.

⁴⁰ 12,5% do przychodów od nadwyżki ponad kwotę 100 000 zł rocznie.

sposób istotnie ograniczono opcje opodatkowania najmu prywatnego, pozostawiając niekorzystne skutki podatkowe dla wynajmujących.

Poza tym przywołane zmiany mają realny wpływ na dochody jednostek samorządu terytorialnego, ponieważ dochody z ryczałtu są dochodem budżetu państwa, z którego gminy, powiaty oraz województwa nie czerpią żadnych zysków. Ministerstwo Finansów wskazuje, że podatnicy rozliczający się za pośrednictwem ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych złożyli w 2022 r. 1 493 199 zeznań podatkowych za 2021 rok (o 105 655 zeznań więcej w stosunku do 2020 r.). Ponadto podatnicy prowadzący pozarolniczą działalność gospodarczą złożyli o 58 246 zeznań więcej niż w 2020 r., natomiast podatnicy, którzy skorzystali z tej formy opodatkowania jedynie dla przychodów z tytułu umowy najmu, podnajmu, dzierżawy, poddzierżawy lub innych umów o podobnym charakterze, niezawieranych w ramach prowadzonej pozarolniczej działalności gospodarczej, złożyli o 47 375 zeznań względem 2020 r.⁴¹ Wniosek wydaje się zatem oczywisty – ryczałtowa forma prowadzenia działalności gospodarczej stanie się jeszcze bardziej popularna wśród podatników w obliczu braku sposobności amortyzacji budynków mieszkalnych, lokali mieszkalnych, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, a także zaliczenia odpisów amortyzacyjnych do podatkowych kosztów uzyskania przychodów. W związku z tym można się spodziewać dalszego spadku dochodów jednostek samorządu terytorialnego.

4. WĄTPLIWOŚCI KONSTITUCYJNE

Wydaje się, że z punktu widzenia stabilności prawa rację ma Jan Adamczyk, że Polskim Ładem wdrożono najobszerniejszą reformę systemu

⁴¹ Ministerstwo Finansów, Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2021 rok, <https://www.podatki.gov.pl/media/8804/informacja--rycza%C5%82t-za-2021.pdf> [dostęp 28 marca 2023 r.].

podatkowego od 1989 r.⁴² Tym bardziej zatem ustawodawca powinien zwrócić szczególną uwagę na jej efekty, tak by zadośćuczynić chociażby przywołanej wcześniej zasadzie spójności. Tymczasem po sześciu miesiącach obowiązywania regulacji wprowadzono kolejne zmiany, które po raz kolejny zaskoczyły podatników. Bez wątplenia stosowanie takich przepisów prawa prowadzi do wielu problemów i wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP.

Rzecznik Praw Obywatelskich zwrócił uwagę w tym zakresie na kwestię zmian obowiązku opłacania składki zdrowotnej w pełnej wysokości poprzez wykluczenie odliczenia składki zdrowotnej od podatku⁴³. Warto podkreślić, że z ustawy zasadniczej wynika, iż celem ustanowienia ubezpieczenia społecznego jest pomoc na wypadek niezdolności do pracy spowodowanej chorobą lub inwalidztwem oraz po osiągnięciu wieku emerytalnego, zaś ubezpieczenia zdrowotnego – ochrona życia i zdrowia obywateli⁴⁴. W związku z powyższym RPO wywiódł, że ustanowienie „funduszu ubezpieczenia społecznego to konstytucyjny obowiązek państwa, wynikający z art. 67 Konstytucji”⁴⁵. Dotychczas, tj. od dnia 1 stycznia 1999 r. do 31 grudnia 2021 r., budżet państwa pokrywał środki na ubezpieczenie zdrowotne. Polski Ład doprowadził zatem do sytuacji, że *de facto* opieka zdrowotna jest obecnie finansowana przez samych obywateli w związku z kosztem płaconych przez nich składek na ubezpieczenie zdrowotne. W literaturze prawa⁴⁶ wskazuje się, że w ten sposób mogło dojść do naruszenia art. 68 ust. 2 Konstytucji RP, bowiem jak trafnie zauważono w orzecznictwie, każdy obywatel ma

⁴² J.K. ADAMCZYK, *Polski Ład – wątpliwości konstytucyjne*, «Radca Prawny. Zeszyty Naukowe» 1(30)/2022, s. 106.

⁴³ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia z 6 lutego 2023 r., V.7011.26.2022.ETP/EG, https://bip.brpo.gov.pl/sites/default/files/2023-02/Do_MZ_podatki_skladka_zdrowotna_6.02.2023.pdf.

⁴⁴ I. JĘDRASIK-JANKOWSKA, *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2020, s. 32-33.

⁴⁵ Pismo Rzecznika Praw Obywatelskich do Ministra Zdrowia..., [dostęp 28 marca 2023 r.].

⁴⁶ P. DOBROWOLSKI, *O instrumentalnym wykorzystywaniu zasady solidarności społecznej w Polskim Ładzie*, «Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka» 1/2022, s. 77-95.

prawo do ochrony zdrowia, zaś organy władzy publicznej mają zagwarantować równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Zadośćuczynienie tego nakazu oznacza zatem darmowy dostęp uprawnionych do opieki zdrowotnej⁴⁷.

Innym modelowym przykładem regulacji budzącej wątpliwości zdaje się także wspomniany zakaz zaliczania do kosztów uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych od środków trwałych, wartości niematerialnych i prawnych będących budynkami mieszkalnymi, lokalami mieszkalnymi stanowiącymi odrębną nieruchomość, spółdzielczym własnościowym prawem do lokalu mieszkalnego lub prawem do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, nabytych lub nabytych lub wytworzonych przed 1 stycznia 2022 r. dłużej niż do 31 grudnia 2022 r. Co do zasady środki trwałe mają służyć uzyskiwaniu przychodów w czasie dłuższym niż rok podatkowy. W związku z tym istotą amortyzacji jest, by koszty uzyskania przychodów rozłożone zostały w czasie odpowiadającym technicznemu zużyciu środków trwałych⁴⁸. Należy zauważyć, że dotychczas minimalny okres amortyzacji lokalu mieszkalnego wynosił 10 lat. Trudno zatem stwierdzić, że podatnicy mogli się przygotować na tak gruntowne zmiany. Tym bardziej że sam 2022 rok nie wystarczał z pewnością na dokonanie pełnej amortyzacji zakupionych wcześniej lokali mieszkalnych. W ocenie autora niniejszego opracowania doszło tym samym do realnego ograniczenia praw nabytych. Jak trafnie zauważa Piotr Tuleja, „aby ocenić, czy ograniczenie praw nabytych jest dopuszczalne, należy rozważyć: 1. czy podstawą wprowadzonych ograniczeń są inne normy, zasady lub wartości konstytucyjne, 2. czy nie istnieje możliwość realizacji danej normy, zasady lub wartości konstytucyjnej bez naruszenia praw nabytych, 3. czy wartościom konstytucyjnym, dla których realizacji prawodawca ogranicza prawa nabyte, można w danej, konkretnej sytuacji przyznać pierwszeństwo przed wartościami znajdującymi się u podstaw zasady ochrony praw nabytych, a także 4. czy prawodawca podjął niezbędne

⁴⁷ Zob. wyrok NSA z 19 listopada 2020 r., II GSK 658/18, «Lex» nr 3152185.

⁴⁸ Zob. M. JAŚNIEWICZ, *Nowy (Bez)ład w opodatkowaniu najmu nieruchomości*, «Kwartalnik Prawa Podatkowego» 1/2022, s. 52.

działania mające na celu zapewnienie jednostce warunków do przystosowania się do nowej regulacji⁴⁹. Przekładając te rozważania na grunt analizowanego przypadku, trzeba zauważyć, że nabycie prawa do amortyzacji nastąpiło na mocy dotychczas obowiązujących przepisów, nie naruszając praw innym podmiotom. Poza tym działania podatników w żadnym razie nie sprowadzały się do egzekucji swojego prawa, ponieważ zaliczanie do kosztów uzyskania przychodów odpisów amortyzacyjnych miało wprawdzie charakter ograniczony czasowo, ale jednak długotrwały. Należy zatem dojść do wniosku, że ustawodawca kierował się w analizowanym przypadku jedynie względami fiskalnymi. Prawodawca nie powinien w trakcie amortyzacji zmieniać reguł polegających na wykluczeniu konkretnych składników majątku, kiedy proces ten się rozpoczął, lecz nie zakończył przed opisywanymi zmianami. Zasada ochrony praw nabytych składa się na pojęcie państwa prawnego, ponieważ jej zasadniczym celem jest ochrona bezpieczeństwa prawnego obywateli. Powinnością prawodawcy było w takim przypadku stworzenie takich regulacji, które przynajmniej pozwolą zakończyć korzystanie ze swojego nabytego prawa – zaliczenia w koszty podatkowe całości wartości początkowej środka trwałego lub wartości niematerialnych i prawnych rozłożonych w czasie⁵⁰.

5. PODSUMOWANIE

Mając na uwadze wnioski płynące z niniejszego opracowania, należy zauważyć, że omówione regulacje prawne pozwalają jednoznacznie ocenić obowiązujący system podatkowy przez pryzmat Polskiego Ładu i jego drugiej „edycji” 2.0. Jakkolwiek można polemizować z trafnością przyjętych rozwiązań, to bez wątpienia, ze względu na potrzeby praktyki, nie można naturalnie odmówić ustawodawcy kompetencji do zmian w jego konstrukcji⁵¹. Nie zmienia to jednak przeświadczenia, że

⁴⁹ M. FLORCZAK-WĄTOR, *Komentarz do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. TULEJA, «Lex» 2021.

⁵⁰ Zob. wyrok TK z 10 lutego 2015 r., P 10/11, «Lex» nr 1640290.

⁵¹ Między innymi wyrok TK z 17 stycznia 2001 r., K 5/00, «Lex» nr 46001.

zakładane zmiany w tym zakresie zostały wprowadzone w sposób daleki od poziomu, jaki powinien przyświecać zasadom techniki prawodawczej⁵². Negatywnie należy ocenić przede wszystkim te regulacje, którymi naruszono zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego. Zasygnalizowane modyfikacje pogorszyły jednoznacznie zarówno sytuację prawną, jak i ekonomiczną podatnika. W warunkach obowiązującego porządku prawnego ma to istotne znaczenie, ponieważ dowolność w stanowieniu przepisów prawa podatkowego wpływa w zasadzie pejoratywnie na wszystkich podatników. Wydaje się, że zasadniczy problem z wprowadzonymi zmianami polega na tym, że każda z przywołanych powyżej regulacji podyktowana była interesem fiskalnym państwa, lekceważąc zaspokajanie potrzeb finansowych właściwych budżetów podmiotów prawa cywilnego. W przypadku zmian podatkowych polegających na zakazie amortyzacji nieruchomości mieszkalnych ograniczono zarazem wolność działalności gospodarczej. Szczególnie że w tym wypadku podatnikom *de facto* pozostawiono wyłącznie możliwość najmu prywatnego. Z kolei przerzucenie na obywatela obowiązku państwa co do zagwarantowania środków na realizację finansowania świadczeń zdrowotnych prowadzi do eliminacji finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych. Słusznie Tomasz Sroka podkreśla utrwalony pogląd w orzecznictwie wyrażony przez TK w wyroku K 4/17, że ustawodawca „jest [...] zobowiązany do wprowadzenia takich rozwiązań prawnych, aby każdy obywatel miał możliwość, na terenie całego państwa, otrzymania porównywalnego poziomu ochrony finansowanej ze środków publicznych, niezależnie od formuły organizacyjnej”⁵³.

Na tym tle pojawia się także problem wyrównania strat, z jakimi musi się zmierzyć samorząd terytorialny, by utrzymać swoją zdolność finansową. Niewątpliwie przywołane zmiany legislacyjne jeszcze bardziej

⁵² Podstawą dla zbioru tych zasad jest rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. w sprawie Zasad techniki prawodawczej (Dz. U. Nr 100, poz. 908 ze zm.).

⁵³ T. SROKA, *Wybrane problemy dotyczące finansowania przez władze publiczne świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych w świetle Konstytucji*, «Państwo i Prawo» 11/2021, s. 79.

pogłębią problem nieodpowiedniego rozłożenia ciężaru podatkowego. Ostatecznie zresztą to na budżecie państwa spoczywa obowiązek rekompensaty utraty wpływów przez samorządy⁵⁴. Polski Ład jeszcze bardziej wzmacnia przekonanie, że takie elementy podatku, jak przedmiot czy podstawa opodatkowania powinny w równym stopniu zaspokajać interes fiskalny Skarbu Państwa, jak i samorządu terytorialnego. Z pewnością samodzielności finansowej gmin – podstawowych jednostek samorządu terytorialnego – nie pomoże system podatkowy bazujący na subwencjach czy ekstraordynaryjnych transferach. Z aprobatą zatem należy przyjąć stanowisko Ministra Finansów, że postulat podwyższenia kwoty wolnej od podatku z 30 000 zł do 60 000 zł musi odbyć się w konsensusie z samorządem terytorialnym chociażby dzięki zwiększeniu części rozwojowej subwencji ogólnej⁵⁵.

Zamykając rozważania nad tytułową problematyką, trzeba podkreślić, że rozwiązania prawne w analizowanym zakresie powinny być na tyle precyzyjne, by podatnicy nie mieli problemów z ich rozliczeniami. Skoro jednak zaistniały także wątpliwości natury konstytucyjnej, należałoby postulować złożenie wniosku o zbadanie zgodności omówionych w niniejszym opracowaniu przepisów z Konstytucją RP do Trybunału Konstytucyjnego.

ZAGROŻENIA I KIERUNKI ZMIAN POLSKIEGO ŁADU

Streszczenie

W literaturze przedmiotu od lat postuluje się stworzenie przyjaznego i dogodnego systemu podatkowego. W ten sposób byłoby to korzystne zarówno dla podatników, jak i dla budżetu państwa, ponieważ odpowiednie warunki płatności upraszczają zapłatę podatków, powiększając zasoby podatkowe. Polski Ład miał stać się odpowiedzią prawodawcy na liczne mankamenty dotychczasowego systemu podatkowego. W obliczu poczynionych zmian w systemie podatkowym nie sposób nie zauważyć, że założenia Polskiego Ładu były nierealne, niepoparte konkretami,

⁵⁴ Zob. art. 9b ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2024 r. poz. 356).

⁵⁵ Odpowiedź Ministra Finansów na interpelację nr 271 z 4 stycznia 2024 r., <https://orka2.sejm.gov.pl/INT10.nsf/klucz/ATTCZ7KFN/%24FILE/i00271-01.pdf> [dostęp 25 stycznia 2024 r.].

ograniczono się bowiem do ogólnikowych sformułowań. W ten sposób zdecydowano się na wprowadzenie Polskiego Ładu 2.0, który miał wyeliminować te wypaczenia. Niniejsza inicjatywa również wzbudziła niepokój wśród podatników. Na tle powyższych uwag należy się zastanowić, czy podjęte działania przez ustawodawcę pozwoliły na stworzenie właściwie funkcjonującego modelu systemu podatkowego. Głównym zamierzeniem badawczym jest charakterystyka tego, jaki wpływ mają wymienione powyżej regulacje prawne dla ustalenia zakresu ich oddziaływania na system podatkowy. Celem opracowania jest zatem wskazanie, w jakim zakresie i na jakiej podstawie prawodawca założył, że wypracowane rozwiązania prawne zadecydują o dobrze funkcjonującym modelu systemu podatkowego.

THREATS AND PATHS OF CHANGE TO THE POLISH DEAL

Summary

Publications on Poland's fiscal law have for years been postulating the creation of a friendly and convenient tax system to benefit both taxpayers and the national budget, with simplified terms of payment which would increase revenues. The legislator responded by instituting Polski Ład, the „Polish Deal,” a set of new legal provisions to remove the numerous shortcomings in the country's tax system. The changes introduced clearly show that the basic principles underlying the Polish Deal were unrealistic, not supported by solid facts, and based on a limited range of vague speculations. Hence, a decision was taken to implement Polish Deal 2.0 to eliminate the potential for misuse. However, this initiative also gave taxpayers cause for concern. The results of the Polish Deal suggest that perhaps we should consider whether the remedy the legislator adopted was capable of creating an efficient tax system. The chief aim of inquiries into the matter should be to determine the characteristics and scope of the impact the new regulations made on the Polish tax system. Therefore the aim of this study is to show the grounds on which the legislator assumed that the new legal provisions would give rise to an efficient tax system, and how much they would improve the situation.

Słowa kluczowe: system podatkowy; Polski Ład; składka zdrowotna; amortyzacja; najem.

Keywords: the Polish tax system; the Polish Deal; obligatory personal income tax contributions to the Polish national health service; depreciation; hire.

Literatura

- BRZEZIŃSKI B., *Prawo podatkowe*, Toruń 1999.
- BRZEZIŃSKI B., *Prawo podatkowe – między strategią działania a incydem politycznym*, [w:] *Polski ład – wpływ na rozliczenia podatkowe przedsiębiorców*, red. B. Brzeziński, K. Lasiński-Sulecki, «Lex/el.» 2022.
- DOBROWOLSKI P., *O instrumentalnym wykorzystywaniu zasady solidarności społecznej w Polskim Ładzie*, «Ubezpieczenia Społeczne. Teoria i Praktyka» 1/2022, s. 77-95.
- FLORCZAK-WĄTOR M., *Komentarz do art. 2*, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. P. Tuleja, «Lex/el.» 2021.
- GONISZEWSKI M., *Konkurencyjność polskiego systemu podatkowego na wspólnym rynku pracy Unii Europejskiej*, Gdańsk 2016.
- GRĄDAŁSKI F., *System podatkowy w świetle teorii optymalnego opodatkowania*, Warszawa 2006.
- GUZIEJEWSKA B., *Dochody transferowe dla samorządu terytorialnego w polityce finansowej państwa. Aspekty teoretyczne a wyzwania bieżące*, «Finanse Komunalne» 1-2/2014, s. 45-52.
- HANUSZ A., *Miejsce prawa finansowego w systemie prawa polskiego*, «Państwo i Prawo» 7/2020, s. 3-24.
- JAŚNIEWICZ M., *Nowy (Bez)ład w opodatkowaniu najmu nieruchomości*, «Kwartalnik Prawa Podatkowego» 1/2022, s. 39-62.
- JĘDRASIK-JANKOWSKA I., *Pojęcia i konstrukcje prawne ubezpieczenia społecznego*, Warszawa 2020.
- LITWIŃCZUK H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, Warszawa 2003.
- MILCZEWSKI R., *Podstawy ekonomii*, Warszawa 2003.
- MARIAŃSKI A., *(Nie)sprawiedliwy polski podatek dochodowy od osób fizycznych*, Warszawa 2021.
- MIKRUT A., POZNAŃSKA A., *Strategia podatkowa przedsiębiorstwa*, «Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie» 13.2/2009, s. 225-238.
- NENEMAN J., *„Polski Ład” a dobry system podatkowy*, Warszawa 2021.
- OWCZARCZUK S., *„Polski Ład” – zmiany konstrukcji prawnej ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych i karty podatkowej a finanse samorządowe*, «Samorząd Terytorialny» 11/2023, s. 26-36.
- OWSIAK S., *System podatkowy Polski w okresie transformacji – próba oceny*, «Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin Polonia, Sectio H. Oeconomia», Vol. L, 1/2016, s. 15-27.
- PANEK M., *Praktyka w zakresie interpretacji ustaw nowelizujących przepisy podatkowe*, «Przegląd Podatkowy» 5/2007, s. 28-32.
- ROSIŃSKI R., *Polski system podatkowy. Poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Warszawa 2010.

- SMITH A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, Warszawa 1954.
- SROKA T., *Wybrane problemy dotyczące finansowania przez władze publiczne świadczeń opieki zdrowotnej ze środków publicznych w świetle Konstytucji*, «Państwo i Prawo» 11/2021, s. 76-91.
- WALCZAK B., *Systemy podatkowe: teoria i stan obecny polskiego systemu podatkowego*, Szczecin 2003.
- ZBROIŃSKA B., *Publiczne koszty transakcyjne instytucji systemu podatkowego*, «Gospodarka Narodowa» 11-12/2009, s. 97-115.