

Michał Masior\*

## WPŁYW UREGULOWAŃ PRAWNOPODATKOWYCH NA OCHRONĘ RODZINY

### 1. WSTĘP

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej<sup>1</sup> w art. 71 stanowi, że *państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny*. Szczególna ochrona powinna być zapewniona m.in. rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i społecznej<sup>2</sup>. Tej normie programowej odpowiada zasada ustrojowa o ochronie rodziny i małżeństwa i opiece nad nimi z art. 18. Konstytucyjny wzorzec uzupełniają: zasada pomocniczości z preambuły, art. 33 ust. 1, art. 47, art. 48 ust. 2, art. 48 ust. 1, art. 53, art. 65, art. 68 ust. 3, art. 72, art. 64, art. 21 i art. 23. Decyzje ustawodawcy nie mogą osłabiać, choćby pośrednio, trwałości więzów rodzinnych<sup>3</sup>. Polityka rodzinna w Polsce napotyka jednak na szereg barier w postaci niedostatku środków, woli politycznej, chaotyczności rozwiązań i niekonsekwentnego stosowania pojęć. Szczególnie dotkliwy jest brak normatywnej definicji rodziny i członków rodziny. Pojęcia te definiowane są zwykle każdorazowo w akcie

---

\* Aplikant adwokacki w Okręgowej Radzie Adwokackiej w Warszawie i doktorant w Katedrze Ekonomii Stosowanej w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie.

<sup>1</sup> Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.

<sup>2</sup> Por. wyrok NSA z 26.09.2011 r., II FSK 546/10.

<sup>3</sup> Wyrok TK wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08.

prawnym<sup>4</sup>. Ustawodawca nie ma więc możliwości odwołania się do ustalonego wzorca ochrony polegającego chociażby na gradacji różnych więzi rodzinnych i innych więzi międzyludzkich. Na gruncie podatków dotkliwa jest przede wszystkim niespójność z systemem pomocy społecznej i świadczeń rodzinnych i brak wspólnej wizji wsparcia rodziny. Artykuł ten może być potraktowany jako głos w dyskusji na temat prorodzinnego systemu podatkowego. Przytoczono w nim rozwiązania mniej lub bardziej realizujące ochronę rodziny w podatku dochodowym od osób fizycznych, podatkach obrotowych i podatku od spadków i darowizn.

## 2. ZASADY PRORODZINNEJ POLITYKI PODATKOWEJ

Konstytucja pozostawia ustawodawcy szeroki zakres swobody w dobru środków realizacji celów społeczno-gospodarczych, pod warunkiem jednakże, że będą one odzwierciedlały system konstytucyjnie chronionych wartości i respektowały prawa i obowiązki wynikające z ustawy zasadniczej<sup>5</sup>. Konstytucja nie krępuje nadmiernie ustawodawcy w zakresie kształtowania systemu podatkowego – może on stosować różne konstrukcje zobowiązań podatkowych, ulg i zwolnień. System podatkowy musi być jednak sprawiedliwy, tzn. przyczyniać się zarówno do właściwego rozłożenia ciężaru podatkowego (równość), jak i do realizacji powszechnego obowiązku przyczyniania się do pokrywania wspólnych potrzeb (powszechność)<sup>6</sup>. Równość domaga się uwzględnienia sytuacji rodzinnej płatnika, a więc jego zdolności płatniczej: czy z tego samego dochodu zaspokajają tylko swoje potrzeby czy także małżonka i dzieci<sup>7</sup>. Zdolność podatkową mierzy się ilością potrzeb osobistych, które osoby te mogą zaspokoić.

<sup>4</sup> Por. A. Guziejewska, *Publicznoprawne definicje rodziny – zarys problematyki*, Przegląd Prawa Publicznego 2011 nr 1, s. 13.

<sup>5</sup> Wyrok TK z 9.05.2005 r., SK 14/04, OTK ZU nr 2005, poz. 47, pkt III i cytowane tam orzecznictwo

<sup>6</sup> R. Mastalski, *Konstytucyjne granice opodatkowania*, [w:] *Księga XX-lecia orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, M. Zubik (red.), Warszawa 2006, s. 560 cyt. w: wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08.

<sup>7</sup> H. Litwińczuk, *Polskie prawo podatkowe w świetle standardów międzynarodowych*, [w:] *Obywatel – jego wolności i prawa*, red. B. Oliwa-Radzikowska, Łódź 1998, s. 268–269 cyt. w: wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08. Potwierdzenie w: wyrok TK z 7.06.1999 r., K 18/98, OTK ZU nr 5/1999, poz. 95, pkt IV.3, wyrok TK z 4.05.2004 r., K 8/03, OTK ZU nr 5/A/2004, poz. 37, pkt III.2.4.

Co więcej, państwo ma obowiązek podejmowania takich działań, które *umacniają więzi między osobami tworzącymi rodzinę, a zwłaszcza więzi istniejące między rodzicami i dziećmi oraz między małżonkami. Dotyczy to również rozwiązań podatkowych, których celem jest realizacja polityki prorodzinnej państwa*<sup>8</sup>. Omawiane instytucje mogą pełnić także funkcję promocji małżeństwa, jako trwalszej, a przez to zdrowszej dla dzieci podstawy rodziny niż konkubinat, realizując jednocześnie dyrektywę z art. 18 Konstytucji. Niekonstytucyjne będą rozwiązania, które zachęcałyby do pozornego rozpadu rodziny tylko w celu uzyskania świadczeń dla osób samotnie wychowujących dzieci lub w ogóle do niezakładania rodziny<sup>9</sup>. Szczególna pomoc rodzinom w trudnej sytuacji materialnej i – jednocześnie – środowiskowej<sup>10</sup>, o których mowa w art. 71 ust. 1 Konstytucji, nie musi być jednak realizowana wyłącznie za pomocą instrumentów podatkowych.

Rozwiązania podatkowe powinny współgrać ze wsparciem rodziny przewidzianym w innych gałęziach prawa, zwłaszcza w prawie zabezpieczenia społecznego (ustawie o pomocy społecznej). Mogą one pełnić jednak tylko funkcję uzupełniającą<sup>11</sup> (co będzie jeszcze bardziej wyraźne, jeśli zostanie wprowadzony program „Rodzina 500 plus”<sup>12</sup>). Dzisiaj system podatkowy trudno określić jako prorodzinny. Na pewno nie istnieje *system* opodatkowania rodziny<sup>13</sup>. Co prawda, efektywna skala opodatkowania rodzin w Polsce względem innych krajów rozwiniętych jest niska i wynosi dla rodziny z dwojgiem dzieci 3,3%, podczas gdy dla innych państw OECD – 12,5%. Mimo więc nominalnych stawek 18% i 32% w podatku dochodowym od osób fizycznych rodziny płacą o wiele mniej. Wynika to właśnie z niżej wymienionych regulacji prorodzinnych w tym podatku. O ile więc system opodatkowania rodziny miałby ulżyć finansom rodzin,

<sup>8</sup> Wyrok TK z 18.05.2005 r., K 16/04, OTK ZU nr 5/A/2005, poz. 51, pkt III.4, P. Smoleń, *Trudności i wątpliwości na tle tzw. prorodzinnej polityki państwa*, [w:] *Problemy i kontrowersje związane z opodatkowaniem dochodów osób fizycznych*, B. Kucia-Guściora, P. Smoleń (red.), Lublin 2008, s. 22–23; cyt. za: wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08.

<sup>9</sup> Wyrok TK z 18.05.2005 r., K 16/04.

<sup>10</sup> Wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08, poz. III.4.5.

<sup>11</sup> P. Smoleń, *Kontrowersje dotyczące koncepcji prorodzinnej reformy prawa podatkowego*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, A. Pomorska (red.), UMCS, Lublin 2003, s. 203.

<sup>12</sup> <http://www.mpips.gov.pl/rodzina500plus>, dostęp 9.01.2016 r.

<sup>13</sup> K. Świąch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 17.

to osiągnięcie celu nie wydaje się tak odległe<sup>14</sup>. Jednocześnie nie można nie zauważyć, że ustawodawca w przypadku konstrukcji niektórych podatków co najwyżej nawiązuje do ochrony rodziny, nadając pewnym elementom konstrukcyjnym podatku jak ulgi czy zwolnienia charakter prorodzinny. Różnorodność podatków państwowych i samorządowych, nadrzędność interesu fiskalnego, uzależnienie stanu finansów publicznych od sytuacji gospodarczej, instrumentalne podejście do niego przed wyborami<sup>15</sup>, istnienie już wielu innych społecznych preferencji podatkowych, brak prawno-podatkowej podmiotowości rodziny, całościowej polityki rodzinnej i debaty publicznej na ten temat<sup>16</sup> utrudniają opracowanie spójnej, skutecznej i dającej się zrealizować koncepcji systemu opodatkowania rodziny<sup>17</sup>. Tymczasem znaczenie i funkcja rodziny w życiu każdego człowieka i społeczeństwa, konieczność istnienia silnych ekonomicznie rodzin z punktu widzenia gospodarki oraz ogólnie zła kondycja demograficzna i ekonomiczna (przynajmniej części) polskich rodzin uzasadniają wprowadzenie prorodzinnych rozwiązań w prawie podatkowym<sup>18</sup>. Niekorzystna sytuacja finansowa jest szczególnie wyraźna w grupie gospodarstw z trojgiem dzieci lub więcej (6% gospodarstw rodzinnych). Można to zmierzyć udziałem gospodarstw, które nie są w stanie zaspokoić potrzeb dzieci w zakresie żywienia, edukacji, ochrony zdrowia, wypoczynku i rozrywki<sup>19</sup>.

Badając status podatkowy rodziny podatnika zauważamy też, że niezależnie od istnienia szczególnych regulacji prorodzinnych, samo zmniejszenie ciężaru podatku jest dla rodziny podatnika korzystne<sup>20</sup>. Realizacja celów społecznych przez system podatkowy niekoniecznie musi oznaczać

<sup>14</sup> stanowisko Ministra Finansów cyt. w: wyrok TK z 28.10.2015 r., K 21/14.

<sup>15</sup> P. Smoleń, *Kontrowersje dotyczące koncepcji prorodzinnej reformy prawa podatkowego*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, A. Pomorska (red.), UMCS, Lublin 2003, s. 204.

<sup>16</sup> Większość artykułów prawniczych poświęcona temu zagadnieniu datuje się na lata 90. XX w. (zwłaszcza na okres rządów AWS-UW).

<sup>17</sup> Pomijając obecne próby stworzenia spójnego programu polityki rodzinnej rządu PiS, wcześniejsze inicjatywy rządów PO-PSL można wskazać pozytywny przykład z czasów rządów AWS-UW: uchwała Sejmu RP z 23.09.1998 r. ws. prorodzinnego podatku dochodowego od osób fizycznych, M.P. z 2.10.1998 r.

<sup>18</sup> P. Smoleń, *Kontrowersje dotyczące koncepcji prorodzinnej reformy prawa podatkowego*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, A. Pomorska (red.), UMCS, Lublin 2003, s. 206.

<sup>19</sup> Por. Główny Urząd Statystyczny, *Warunki życia rodzin w Polsce*, 2015, s. 41–50.

<sup>20</sup> K. Święch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 17.

odejście od neutralności podatkowej. Uwzględnienie stanu rodzinnego podatników jest bowiem zgodne z zasadą subiektywnie pojmowanej równości podatkowej i zasadą sprawiedliwości<sup>21</sup>. Odpowiada też konstytucyjnym normom programowym. Polityka podatkowa, czyli prawo materialne, sposób jego tworzenia i stosowania, powinno więc w pewnym zakresie ułatwić tworzenie jak najlepszych warunków do zakładania rodziny, jej rozwoju, prawidłowego funkcjonowania i zapewnienia trwałości<sup>22</sup>.

Status majątkowy rodzin nie powinien determinować zakresu przywilejów podatkowych, gdyż w przeciwnym razie kłóciłoby się to z zasadą sprawiedliwego opodatkowania. W sytuacji, gdy obniżka podatku wobec osób utrzymujących rodzinę jest niewystarczająca, pozostaje ją uzupełnić świadczeniami socjalnymi<sup>23</sup>. W obecnym stanie prawnym świadczenia rodzinne nie spełniają roli uzupełniającej, gdyż są ograniczone tylko do najuboższych.

Opodatkowanie może zmierzać do wyeliminowania zachowań społecznie niepożądanych (por. wysokość opodatkowania używek). Większe znaczenie przywileje podatkowe odgrywają wobec osób uboższych, zmniejszając relatywnie bardziej ciężar opodatkowania. Dla realizacji funkcji prorodzinnej tak samo, jak i zasadniczej, fiskalnej, istotne jest, by prawo podatkowe było stabilne, pewne i posługiwało się prostymi konstrukcjami – co obecnie nie ma miejsca. Niejasne i skomplikowane prawo podatkowe jest raczej pochodną stanu finansów publicznych i różnych, czasem sprzecznych celów politycznych<sup>24</sup>.

Warto, by prawo podatkowe było stosowane z uwzględnieniem pozostałych instrumentów wspierania rodzin, stymulując odpowiednie zachowania i nie zastępując świadczeń z pomocy społecznej. Nie jest ono w stanie skutecznie kierunkować rozwoju rodzin ani umacniać ich pozycji społecznej. Tylko część podatków i ich elementów konstrukcyjnych umożliwia realizację celu prorodzinnego. Podatkami, które w największym

<sup>21</sup> W. Wójtowicz, *Kontrowersje wokół „prorodzinności” podatku dochodowego od osób fizycznych*, cz. I, *Monitor Podatkowy* 1999 nr 2, s. 18.

<sup>22</sup> B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w Polsce w XXI wieku*, [w:] *Rodzina. Etyka. Ekonomia*, R. Horodeński, E. Ozorowski (red.), Białystok 2005, s. 106 za: K. Święch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 32.

<sup>23</sup> H. Litwińczuk, *Różnorodne warianty opodatkowania rodziny*, *Rzeczpospolita* nr 133 (4086) z 9 czerwca 1995, s. 18.

<sup>24</sup> K. Święch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 78.

stopniu nadają się do uwzględnienia sytuacji osobistej podatnika są podatki dochodowe od osób fizycznych<sup>25</sup>. W mniejszym zakresie sytuację podatkową rodziny kształtować mogą podatki majątkowe. Podatek od spadków i darowizn na przykład może determinować wzajemne wsparcie członków rodziny i dziedziczenie majątku w ramach rodziny.

Instrumenty podatkowe można zastosować w: edukacji (*de lege lata* brak stosownych ulg; mogłyby one dotyczyć dojazdu do szkół, zakupu przyrządów do doskonalenia zawodowego), zatrudnieniu (ulgi na praktyczną naukę zawodu, obniżenie składek na ubezpieczenia społeczne, szkolnictwo zawodowe), przedsiębiorczości (ulgi na samozatrudnienie, rozwój małych i średnich przedsiębiorstw), mieszkalnictwie (ulgi podatkowe i kredyty na Towarzystwo Budownictwa Społecznego, lokatorskie mieszkania spółdzielcze, mieszkania na wynajem), opiece nad małym dzieckiem, rozwoju pracowniczych placówek opiekuńczo-wychowawczych czy opiece zdrowotnej<sup>26</sup>.

Konflikt między fiskalnym celem podatków a ich prorodzinnym charakterem może być rozwiązany w sposób otwarcie dyskryminujący rodziny, jak w przypadku solidarnej odpowiedzialności podatkowej członków rodziny, domniemania ich złej woli w przypadku transakcji między członkami rodziny (niżej wspomniany art. 32 ustawy o podatku od towarów i usług<sup>27</sup>, dalej UPTU). Ordynacja podatkowa, część ogólna prawa podatkowego, określa zasady odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe dyskryminujące osoby uznane za członków rodziny<sup>28</sup> (art. 111 Ordynacji podatkowej<sup>29</sup>, dalej OP). Solidarnie – i niesubsydiarnie – odpowiadają małżonkowie (art. 29 i 92 § 3), również rozwiedzeni (art. 110), spadkobiercy podatnika (art. 97–98) i zapisobiercy (art. 106). Wyłączono jedynie odpowiedzialność osób uprawnionych do świadczeń alimentacyjnych względem podatnika prowadzącego działalność gospodarczą (art. 111 § 2 OP)<sup>30</sup>. Powiązania rodzinne mogą stać się przyczyną arbitralnego ustalenia przez organ podatkowy podstawy opodatkowania w podatku od towarów i usług. Z tą sytuacją mamy do czynienia,

<sup>25</sup> Ibidem, s. 38.

<sup>26</sup> Ibidem, s. 43–45.

<sup>27</sup> Ustawa z 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tekst jedn. Dz.U. 2011 Nr 177, poz. 1054 ze zm.

<sup>28</sup> Za członka rodziny uznano też konkubenta.

<sup>29</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tekst jedn. Dz.U. 2005 Nr 8, poz. 60 ze zm.

<sup>30</sup> Por. P. Smoleń, *Pozycja rodziny w przepisach materialnej części ogólnego prawa podatkowego*, Roczniki Nauk Prawnych Tom X zeszyt 1 2000, s. 190

gdy nabywca i dokonujący dostawy towarów lub usługodawca są względem siebie małżonkami, krewnymi, powinowatymi do drugiego stopnia lub osobami związanymi stosunkiem przysposobienia, a wynagrodzenie transakcyjne nie odpowiada wartości rynkowej (art. 32 UPTU).

Dyskryminujące rodzinę są: niekorzystna kumulacja dochodów małoletnich dzieci i dochodów ich rodziców (art. 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>31</sup>, dalej UPDF), ograniczenia kwotowe i dochodowe w zastosowaniu ulg, wyłączenie z katalogu kosztów uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych wartości pracy (zamiast wynagrodzenia) małżonka i małoletnich dzieci (art. 23 ust. 1 pkt 10 UPDF)<sup>32</sup>, kwalifikowana odpowiedzialność podatkową małżonków i członków rodziny względem nabywców majątku podatnika (art. 112 § 5 OP). Naturalnie bywają też w ustawie podatkowej usprawiedliwione ograniczenia swobody członków rodziny, jak np. zakaz zawierania spółek między małżonkami we wspólności majątkowej.

Wybrane poniżej prorodzinne instytucje prawa podatkowego są wyjątkami na tle zasadniczo neutralnej – przynajmniej pod względem formalnym – rodzinie konstrukcji podatków. W rzeczywistości osoby z obowiązkami rodzinnymi ponoszą większe wydatki i płacą wyższe podatki w stosunku do swoich dochodów niż osoby bez dzieci i innych bliskich pod opieką. Rozwiązań rzeczywiście skutecznie służących interesowi rodziny jest niewiele. W szczególności preferencji podatkowych brakuje w obszarze podstawowej funkcji rodziny, jaką jest opieka i wychowanie dzieci (ulga z art. 27f UPDF jest iluzoryczna). Zabrakło ich też w podatkach przychodowo-dochodowych, jakimi są podatek rolny i podatek leśny, płaconymi przez grupę społeczną, rolników, nieobjętą podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Specjalnych preferencji ze względu na status rodzinny nie zawierają podatek od czynności cywilnoprawnych ani podatek dochodowy od osób prawnych. W większości przypadków pozostaje tylko na wyrost dopatrywać się prorodzinnego charakteru rozwiązań ze swej natury społecznych, takich jak niższe maksymalne stawki opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych w podatku od nieruchomości<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, tekst jedn. Dz.U. 2010 Nr 51, poz. 307 ze zm.

<sup>32</sup> Szerzej: H. Litwińczuk, *Wspólna działalność gospodarcza rodziny a podatki*, Przegląd Podatkowy 1996, nr 8, s. 9.

<sup>33</sup> Art. 5 pkt 2 lit. a ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jedn. Dz.U. 2010 Nr 95, poz. 613.

### 3. PODATEK DOCHODOWY OD OSÓB FIZYCZNYCH

#### 3.1. Uwagi ogólne

Elementy prorodzinne w podatku dochodowym od osób fizycznych można podzielić na te, które interes rodziny chronią pośrednio i bezpośrednio. Rozwiązań otwarcie prorodzinnych jest niewiele i są one omówione poniżej. Natomiast instytucji pośrednio oddziałujących na dobrobyt rodzin jest oczywiście w prawie daninowym, jakim jest regulacja podatku dochodowego dla osób fizycznych, wiele. Dość wymieniść: sposób i zakres uwzględniania kosztów uzyskania przychodów, minimum podatkowe, rozszerzanie przedziałów podatkowych w skali progresywnej, wysokość stawek podatkowych. Generalnie w przypadku rodziny zaleca się stosowanie podatku globalnego z uwzględnieniem odrębności tylko dla niektórych źródeł przychodów. O ile zostaną uzależnione od wielkości i składu rodziny znaczenie będą miały także następujące decyzje o: zwiększaniu minimum wolnego od podatku, pomniejszaniu podstawy opodatkowania, obniżaniu stawek podatkowych, zmniejszaniu obliczonego podatku w zależności od stanu rodzinnego podatnika czy na łącznym opodatkowaniu dochodów uzyskiwanych przez członków rodziny<sup>34</sup>.

Krótko można skomentować prorodzinność rozwiązań pośrednich. Dochód wolny od opodatkowania jest za niski, by mógł spełnić funkcję społeczną. Z tej przyczyny został uznany za niekonstytucyjny – kwota wolna powinna być co najmniej równa minimalnemu wynagrodzeniu, co pozwoliłoby na zaspokojenie podstawowych potrzeb podatnika<sup>35</sup>. Tymczasem, do utraty mocy obowiązującej przepisu art. 27 ust. 1 UPDF 30.11.2016 r., wynosi ona 556,02 zł, przy minimalnym wynagrodzeniu równym 1850 zł w 2016 r.<sup>36</sup> Co do skali podatkowej próg wyższej stawki 32%, 85 tys. zł, wydaje się zbyt nisko ustawiony biorąc pod uwagę koszty wychowania dzieci i wysokie opodatkowanie konsumpcji. W innych państwach wyższa stawka stosowana jest dopiero, gdy dochody podatnika wielokrotnie przekroczą poziom przeciętny. Obecnie w Polsce drugi szczebel opodatkowania znajduje zastosowanie już przy

<sup>34</sup> W. Wójtowicz, *Kontrowersje wokół „prorodzinności” podatku dochodowego od osób fizycznych, cz. I*, Monitor Podatkowy 1999 nr 2, s. 19.

<sup>35</sup> Wyrok TK z 28.10.2015 r., K 21/14; wcześniej postulowała tak m.in. K. Świąch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 133.

<sup>36</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 września 2015 r. w sprawie wysokości minimalnego wynagrodzenia za pracę w 2016 r., Dz.U. 2015, poz. 1385.



dwukrotności rocznego przeciętnego wynagrodzenia<sup>37</sup>. Same progi podatkowe nie były waloryzowane od 2009 r., co stanowi ukryty wzrost obciążeń podatkowych. Natomiast dwuszczeblową (a uwzględniając kwotę wolną – trzyszczeblową) progresję (art. 27 UPDF), w odróżnieniu od globalnej, ocenić można jako prorodzinną. Najpowszechniej wykorzystuje się w ochronie rodziny ulgi i zwolnienia. Proponuje się, by objąć zwolnieniami przede wszystkim świadczenia społeczne (z pomocy społecznej, alimentacyjne, stypendia).

Rozwiązania preferencyjne stosowane są na wniosek i obwarowane wieloma wymogami formalnymi, a niektóre dodatkowo limitowane. Nieprecyzyjność zapisów ustawy prowadzi do rozbieżnych interpretacji przez organy podatkowe i sądy administracyjne. Na szczęście w orzecznictwie NSA i doktrynie prawa podatkowego coraz częściej podkreśla się, że wykładnia norm prawnych dotyczących ulg i zwolnień musi uwzględniać, na równi z językowym brzmieniem i umiejscowieniem w systemie prawa, także ich cel społeczny<sup>38</sup>. Przepisy podlegają częstym nowelizacjom, w szczególności dotyczące ulg podatkowych. Liczne ulgi edukacyjne, mieszkaniowe, remontowe, na wydatki zdrowotne zostały w celu fiskalnym zniesione. Dlatego preferencje podatkowe są dziś iluzoryczne i niewystarczające z punktu widzenia konstytucyjnej dyrektywy ochrony małżeństwa i rodziny. Przytoczony tu katalog istniejących i możliwych prorodzinnych rozwiązań podatkowych zawiera też inne propozycje niż ulgi, krytykowane niekiedy jako sprzyjające osobom zamożniejszym i sprytniejszym<sup>39</sup>.

### 3.2. Łączne opodatkowanie małżonków, osób samotnie wychowujących dzieci oraz rodziców z dziećmi

Jednoznacznie prorodzinne jest fakultatywne łączne opodatkowanie dochodów członków rodziny<sup>40</sup>. Spełnia ono funkcję ulgi, z której skorzystać mogą obecnie tylko małżonkowie i osoby samotnie wychowujące dzieci.

<sup>37</sup> W. Wójtowicz, *Kontrowersje wokół „prorodzinności” podatku dochodowego od osób fizycznych*, cz. I, Monitor Podatkowy 1999, nr 2, s. 21.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z 23.04.2015 r., II FSK 675/13 i cytowane tam orzecznictwo oraz R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 91 i n.

<sup>39</sup> W. Wójtowicz, *Problem „prorodzinności” podatku dochodowego od osób fizycznych*, [w:] *Konstytucja – ustrój – system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego* 1999, nr 10, s. 421.

<sup>40</sup> Ewentualny obowiązek łącznego opodatkowania jest sporny z uwagi na współczesny rozpad rodzin i zasadę indywidualnego opodatkowania każdego z członków rodziny.

Jeśliby uznać rodzinę za podmiot zobowiązania podatkowego zakres zastosowania tej konstrukcji mógłby być znacznie szerszy. Alternatywnie opodatkować można tylko głowę rodziny, której dochody powiększane by były o dochody innych członków rodziny<sup>41</sup>. Odpowiadałoby to ochronie tradycyjnego modelu rodziny.

Wspólne opodatkowanie małżonków (iloraz małżeński) obniża ciężar podatkowy, który ponieśliby małżonkowie pozostający we wspólności majątkowej rozliczając się niezależnie. Bezpośrednim efektem regulacji z art. 6 ust. 1–3a UPDF jest zachęta do zawierania małżeństwa, trwania w nim i wyboru ustroju wspólności majątkowej. Z tego względu nie jest to konstrukcja prorodzinna *sensu stricto*. Należny podatek od małżonków, którzy skorzystają ze wspólnego rozliczenia oblicza się jako podwójny podatek od połowy sumy dochodów do opodatkowania każdego z nich. Ma to realne znaczenie tylko w przypadku znacznej dysproporcji dochodów małżonków i nie znajduje zastosowania przy zarabiających średnio powyżej 85 tys. zł rocznie.

Prawo do wspólnego rozliczenia małżonków przysługuje także w sytuacji, gdy jeden z nich w ogóle nie uzyskał odpowiedniego dochodu (art. 6 ust. 3) i gdy małżeństwo ustanie z powodu śmierci jednego z nich, choćby po zakończeniu roku podatkowego (art. 6a ust. 1 pkt 2). Przywilej wspólnego opodatkowania słusznie zarezerwowany jest tylko dla małżonków podlegających tzw. nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu w RP i tych, którzy zamieszkując w innym kraju europejskim osiągnęli nie więcej niż 25% całkowitego przychodu za granicą (art. 6 ust. 2 i 3a). Ustawodawca ma prawo zachęcać do pozostania małżonków w kraju dając możliwość rozliczenia całości dochodów opodatkowanych na zasadach ogólnych na preferencyjnych warunkach. Dobrze jednak – z punktu widzenia fiskalnego – że osobom, które podejmują, prawdopodobnie lepiej płatną pracę za granicą umożliwi korzystne rozliczenie w kraju. Przy czym nie byłoby to możliwe, gdyby jeden z małżonków wyjechał poza Europę, co w bieżących realiach komunikacyjnych oznacza o wiele większe ryzyko dla trwałości związku niż wyjazd w granicach Europy – już i w tym ograniczeniu można doszukiwać się ochrony rodziny.

<sup>41</sup> W. Wójtowicz, *Problem „prorodzinności” podatku dochodowego od osób fizycznych*, [w:] *Konstytucja – ustrój – system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego* 1999 nr 10, s. 417; H. Litwińczuk, *Różnorodne warianty opodatkowania rodziny*, *Rzeczpospolita* nr 133 (4086) z 9 czerwca 1995, s. 18.

Niemniej jednak krytykuje się przywilej wspólnego rozliczenia z uwagi na wyłączenie z powodów fiskalnych dochodów podlegających opodatkowaniu ryczałtowemu (art. 6 ust. 4 UPDF *in fine*), jak i zawężenie adresatów tej normy tylko do małżonków pozostających we wspólności majątkowej<sup>42</sup>. Małżonkowie mogliby bowiem ograniczyć zakres wspólności nie tracąc przywileju. Wydaje się jednak, że względy trwałości małżeństwa i zachęta do zacieśnienia więzów bez pozostawiania sobie niezależności majątkowej (pomijając kwestię fiskalną, która w wypadkach tak bezpośredniej ingerencji w stosunki rodzinne powinna być drugorzędna), uzasadniają przyznanie małżonków we wspólności majątkowej szczególnego prawa, niedostępnego w przypadku rozdzielnosci majątkowej i rozdzielnosci z wyrównaniem dorobków.

Znaczenie ilorazu małżeńskiego zmniejsza dodatkowo ograniczenie tylko do podatników rozliczających się na zasadach ogólnych (wg skali). Statystycznie w Polsce w 2011 r. było 8,2 mln małżeństw tworzących wspólne gospodarstwo domowe. Rodzin małżonków z dziećmi było 5,5 mln. Zatem, o ile rozliczali się oni na zasadach ogólnych, z omawianego przywileju mogło skorzystać niecałe 16,3 mln małżonków, niezależnie od posiadania dzieci<sup>43</sup>.

UPDF przewiduje również możliwość wspólnego opodatkowania przez małżonków dochodów z najmu i dzierżawy rzeczy objętych wspólnością łączną (art. 8 ust. 3 w zw. z art. 10 ust. 1 pkt 6 UPDF). Pominięte tym samym są inne źródła dochodu z majątku wspólnego (np. odsetki z kapitału). Uprawnienie małżonków do wyboru wspólnego sposobu opodatkowania przysługuje także w razie ustania wspólności majątkowej z przyczyn innych niż rozwód i separacja (art. 8 ust. 5 *a contrario*), co jest przejawem pewnej niekonsekwencji ustawodawcy<sup>44</sup>.

Wspólne opodatkowanie osób samotnie wychowujących jest kolejnym odstępstwem od zasady indywidualnego opodatkowania (art. 6 ust. 4–4b UPDF). Podobnie jak wspólne rozliczanie małżonków nie jest to

<sup>42</sup> A. Dyoniak, *Wspólne opodatkowanie członków rodziny a konstytucyjna zasada ochrony rodziny*, Państwo i Prawo 1996, nr 9, s. 82–83; M. Goettel, *Wybrane konstrukcje prawnorodzinne w prawie podatkowym (na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych)*, Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smoczyńskiego, Toruń 2008, s. 554–555.

<sup>43</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Warunki życia rodzin w Polsce*, 2015, s. 26.

<sup>44</sup> M. Goettel, *Wybrane konstrukcje prawnorodzinne w prawie podatkowym (na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych)*, Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smoczyńskiego, Toruń 2008, s. 542.

rozwiązanie prorodzinne w wąskim znaczeniu tego słowa, lecz socjalne. Świadczy o tym przede wszystkim przyznanie prawa do tego przywileju osobom formalnie pozostającym w związku małżeńskim, lecz *de facto* samotnym, z uwagi na to, że małżonek został pozbawiony władzy rodzicielskiej lub odbywa karę pozbawienia wolności. Prawo do wspólnego opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci z dzieckiem może być też potraktowane jako zachęta do niezawierania małżeństwa i samotnego wychowywania dzieci. Uprawnionymi do wspólnego opodatkowania są bowiem zasadniczo osoby stanu wolnego. Nie pozwala ono też na znaczniejsze zmniejszenie zobowiązania podatkowego przy większej liczbie dzieci. Sprzyja natomiast realizacji celu, jakim jest utrwalenie więzi z dzieckiem i zapewnienie mu pełnego rozwoju psychicznego i fizycznego, gdyż prawo do łącznego opodatkowania mają tylko osoby faktycznie wychowujące dzieci w roku podatkowym, a nie jedynie sprawujące nad nimi władzę rodzicielską czy opiekę, choćby były stanu wolnego<sup>45</sup>.

Dość krytycznie do omawianego przywileju podatkowego odniósł się M. Goettel. Jak zauważa, z prawa do wspólnego rozliczenia z dzieckiem nie mogą skorzystać osoby, które samotnie je wychowują z innych przyczyn niż wskazane w ustawie. Przecież współmałżonek może być długotrwale nieobecny także z uwagi na pracę za granicą lub leczenie. Dalej, są sytuacje, gdy władza rodzicielska formalnie przysługiwać tylko jednemu rodzicowi, ale nie z powodu pozbawienia jej współmałżonka, lecz jego ubezwłasnowolnienia. Sąd rodzinny mógł też ją przyznać tylko jednemu rodzicowi z uwagi na faktyczne rozłączenie między nimi (art. 107 § 2 ustawy – Kodeks rodzinny i opiekuńczy<sup>46</sup>, dalej KRO). Kolejnym niedopatrzaniem ustawodawcy jest nieprzyznanie prawa do wspólnego rozliczenia rodzicom zastępczym<sup>47</sup>. W każdym razie potencjalnie skorzystać z przywileju

<sup>45</sup> Szerzej K. Święch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 159; wyrok NSA z 24 listopada 2006 r., II FSK 1474/05; postanowienie NSA z 11.10.2010 r., II FPS 3/10; wyrok TK z 12.04.2011 r., SK 62/08; przychylnie Z. Ofiarski, *Wybrane aspekty opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dzieci*, Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smyczyńskiego, Toruń 2008, s. 569.

<sup>46</sup> Ustawa z 25.02.1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy, Dz.U. 1964 r. nr 9, poz. 59.

<sup>47</sup> M. Goettel, *Wybrane konstrukcje prawnorodzinne w prawie podatkowym (na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych)*, Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smyczyńskiego, Toruń 2008, s. 544–545.

wspólnego rozliczenia może 2,5 mln rodziców – tyle było w 2011 r. gospodarstw domowych prowadzonych przez matki z dziećmi albo ojców z dziećmi<sup>48</sup>.

Nie występuje w Polsce, dość złożony, mechanizm ilorazu rodzinnego pozwalający uniknąć niektórym rodzinom skutków progresji. Polega on na odpowiednim zmniejszeniu łącznego dochodu rodziny do opodatkowania wskutek podzielenia go przez części fiskalne odpowiadające konsumpcji jej członków (np. 1 dla dorosłego, a 0,5 dla dziecka). Podatek obliczony od tak zmniejszonego dochodu mnoży się następnie o zastosowany wcześniej dzielnik. Konstrukcja ta oparta jest na założeniu, że opodatkowany powinien być czysty dochód, a podział dochodu między członkami rodziny – konsumentami – jest znany. Każdemu z nich należy przypisać odpowiednią część dochodu pozwalającą na zaspokojenie podstawowych potrzeb<sup>49</sup>.

W podatku dochodowym od osób fizycznych występuje jeszcze jedna instytucja o charakterze technicznoprawnym: wspólne opodatkowanie dochodów rodziców i ich małoletnich dzieci (poza dochodami z pracy, stypendiów i z przedmiotów oddanych im do swobodnego użytku), względem których przysługuje im prawo zarządu majątkiem (art. 7 ust. 1 UPDF). Regułą jest, że rodzice mogą dysponować majątkiem dziecka, gdyż stanowi to refleks przysługującej im władzy rodzicielskiej. Jako obowiązek, a nie prawo podatników jak w ww. rozwiązaniach, instytucja ta prowadzi *de facto* do dyskryminacji rodzin, w których dochody rodziców po uwzględnieniu zarobków dzieci muszą być opodatkowane wg wyższej stawki<sup>50</sup>. Stoi to w sprzeczności z zasadą równości wszystkich dzieci, gdyż tracą na tym dzieci z rodzin wielodzietnych, z obojgiem rodziców i o dochodach oscylujących wokół progu podatkowego 85 tys. zł<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Warunki życia rodzin w Polsce*, 2015, s. 26.

<sup>49</sup> W. Wójtowicz, *Problem „prorodzinności” podatku dochodowego od osób fizycznych*, [w:] *Konstytucja – ustroj – system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego* 1999 nr 10, s. 419; H. Litwińczuk, *Różnorodne warianty opodatkowania rodziny*, *Rzeczpospolita* nr 133 (4086) z 9 czerwca 1995, s. 18

<sup>50</sup> A. Dyoniak, *Wspólne opodatkowanie członków rodziny a konstytucyjna zasada ochrony rodziny*, *Państwo i Prawo* 1996, nr 9, s. 83–85.

<sup>51</sup> M. Goettel, *Wybrane konstrukcje prawnorodzinne w prawie podatkowym (na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych)*, *Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smyczyńskiego*, Toruń 2008, s. 540.

### 3.3. Wyłączenia

Przywilejem podatkowym dla rodzin jest wyłączenie z podatku dochodowego przychodów z podziału wspólnego majątku małżonków w wyniku ustania lub ograniczenia małżeńskiej wspólnoty majątkowej, a także przychodów z tytułu wyrównania dorobków po ustaniu rozdzielności majątkowej małżonków lub po śmierci jednego z nich. Inne wyłączenie z opodatkowania dotyczy świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny objętych wspólnością majątkową (art. 27 KRO). Wyłączenia te wprowadzone w art. 2 ust. 1 pkt 5 i 7 UPDF budzą pewne zastrzeżenia, np. dotyczące pozostawieniu jako opodatkowanych świadczeń nienależących do majątku wspólnego (ale mogą zostać zwolnione z podatku). Nie wyłączono też z opodatkowania wydatków związanych z ciążą i porodem oraz kosztów utrzymania matki i dziecka w okresie porodu i po porodzie (art. 141 i 142 KRO)<sup>52</sup>.

### 3.4. Zwolnienia

Zwolnienia podatkowe stanowią szczególny rodzaj przywilejów podatkowych członków rodziny. Na istnienie niektórych ze zwolnień powiązania rodzinne miały wpływ bezpośredni. Inne są rozwiązaniami socjalnymi i tyko jako takie mogą być uznane za prorodzinne<sup>53</sup>.

Jedno z najważniejszych zwolnień przedmiotowych odnosi się do alimentów na rzecz dzieci i innych osób (art. 21 ust. 1 pkt 127 UPDF). Pod ten przepis podpada część z ww. świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny. Konstrukcja zwolnienia z alimentów dzieci nie jest jednak pozbawiona wad. Wcześniej alimenty przypadające dzieciom przyznawane im były na podstawie kryterium faktycznego: niezdolności dzieci do samodzielnego utrzymania się. Teraz relewantne są kryteria formalne odnoszące się do wieku dzieci (co najwyżej 25 lat), otrzymywania zasiłku pielęgnacyjnego lub renty socjalnej i orzeczenia sądowego lub ugody sądowej jako podstawy obowiązku alimentacyjnego. A zatem może się zdarzyć, że opodatkowane będą alimenty dla dzieci niezdolnych do samodzielnego utrzymania się, jeśli nie spełnią ww. przesłanek formalnych. Inne są przesłanki nabycia

<sup>52</sup> M. Goettel, *Wybrane konstrukcje prawnorodzinne w prawie podatkowym (na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych)*, Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smoczyńskiego, Toruń 2008, s. 544–548, 549, 558.

<sup>53</sup> K. Świąch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 167

prawa do alimentów dla dzieci, inne – dla innych uprawnionych do alimentów, np. rodziców, dziadków, rodzeństwa. Tylko dzieci spełniające ww. kryteria będą zwolnione z opodatkowania alimentów niezależnie od podstawy ich ustalenia i tylko one korzystają ze zwolnienia niezależnie od wysokości alimentów<sup>54</sup>.

Zwolnione z podatku dochodowego od osób fizycznych są także inne dochody ściśle wiążące się z posiadaniem dzieci czy małżeństwem: świadczenia rodzinne i zaliczki alimentacyjne (art. 21 ust. 1 pkt 8 UPDF), zasiłek macierzyński dla rolników (pkt 8a), jednorazowe zasiłki z tytułu urodzenia dziecka z funduszy związków zawodowych (pkt 9), dodatek za rozłąkę (pkt 18), świadczenia dla rodzin zastępczych (pkt 24), zwrot kosztów opieki nad dzieckiem (pkt 26b), wypłaty środków emerytalnych, w tym transferowe (pkt. 58–59b), świadczenia z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych na dzieci (pkt 67a i 67b), dopłaty do wczasów dla młodzieży (pkt 78), dodatki rodzinne od pracodawców (pkt 91), świadczenia w naturze po zmarłych (pkt 125), pomoc państwa dla młodych nabywających swoje pierwsze mieszkanie (pkt 138–139), Zwolnienia dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych (art. 21 ust. pkt 124) i dochodów z zakupu przez najemcę zakładowych budynków i lokali mieszkalnych (art. 21 ust. 1 pkt 93) ułatwiają zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych rodziny, ale przemawiają za nimi ogólniejsze względy socjalne. Podobnie jak zwolnienia: świadczeń z pomocy społecznej, zasiłków chorobowych, rent, odpraw pośmiertnych, zasiłków pogrzebowych, różnych zapomóg, w tym z funduszu organizacji związkowej, zadośćuczynień dla rodzin osób, które podjęły walkę polityczną, świadczeń pomocy materialnej, różnego rodzaju świadczeń uzależnionych od niepełnosprawności lub statusu kombatanta, emeryta itp.

Niezależnie od powyższego z wielu z wyliczonych zwolnień można skorzystać tylko w granicach względnie niskiego limitu kwotowego. Są one wprowadzone do ustawy w sposób chaotyczny i przypadkowy, o czym świadczy np. rozproszenie zasiłków i stypendiów po różnych jednostkach redakcyjnych.

<sup>54</sup> Niespójności z prawem rodzinnym wylicza M.Goettel, *Wybrane konstrukcje prawnorodzinne w prawie podatkowym (na gruncie przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych)*, Księga jubileuszowa Profesora Tadeusza Smyczyńskiego, Toruń 2008, s. 550.

### 3.5. Ulgi

Ulgi podatkowe mogą obniżyć albo dochód do opodatkowania (art. 26 i 26c UPDF) albo należny podatek (art. 27b i 27f). Oczywiście kilkukrotnie większe znaczenie ekonomiczne mają odliczenia od podatku. Odliczeniem mającym znaczenie dla niektórych rodzin jest tzw. ulga rehabilitacyjna. Pozwala ona pomniejszyć podstawę opodatkowania o wydatki na cele rehabilitacyjne osoby niepełnosprawnej (art. 26 ust. 1 pkt 6 i ust. 7a–7h). Ponadto na zasadzie praw nabytych można skorzystać na mocy uchylonego już art. 27a UPDF z ulgi na wydatki mieszkaniowe oraz – na podstawie art. 27b – z tzw. ulgi odsetkowej. Wydatki mieszkaniowe pozwalały obniżyć, jak wszystkie ulgi w określonym limicie, należny podatek, a faktycznie poniesione wydatki na spłatę odsetek od kredytu na cele mieszkaniowe – dochód do opodatkowania. Nie występują w polskim prawie także zniżki rodzinne pomniejszające podatek o kwotę ustaloną na każdego członka rodziny. Wartość tych odliczeń można różnicować ze względu na wiek, zdrowie, liczbę dzieci itp.<sup>55</sup> Nie zmienia to faktu, że ulgi podatkowe niekoniecznie są najlepszym instrumentem polityki społecznej nakierowanej na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych przez rodziny czy pomoc dla niepełnosprawnych. Cele te można zrealizować także za pomocą innych środków np. wsparcia bezpośredniego.

Najważniejszym chyba instrumentem polityki rodzinnej w polskim prawie podatkowym jest jednak ulga związana z wychowywaniem dzieci (art. 27f). Służy zmniejszeniu kosztów utrzymania i wychowania dzieci przez co najlepiej realizuje postanowienia Konstytucji w tym względzie<sup>56</sup>. Pomniejsza zobowiązanie podatkowe podatników będących rodzicami małoletnich dzieci. Kwotę ulgi mogą oni odliczyć wg własnego uznania w dowolnej proporcji między sobą<sup>57</sup>. Przysługuje ona także rodzicowi, który dysponuje ograniczoną władzą rodzicielską, ale już nie pozbawionemu jej<sup>58</sup>. Warunkiem jest, by

<sup>55</sup> W. Wójtowicz, *Problem „prorodzinności” podatku dochodowego od osób fizycznych*, [w:] *Konstytucja – ustrój – system finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz (red.), *Studia i Materiały Trybunału Konstytucyjnego* 1999 nr 10, s. 420; B. Balcerzak-Paradowska, *Polityka rodzinna w krajach Wspólnoty Europejskiej i jej uwarunkowania*, cz. I, [w:] *Studia i materiały Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych*, Warszawa 1994, s. 49–50.

<sup>56</sup> Wyrok WSA w Łodzi z 25.04.2013 r., I SA/Łd 93/13.

<sup>57</sup> Art. 27f ust. 4 UPDF, wyrok WSA w Bydgoszczy z 22.10.2013 r., I SA/Bd 561/13, w braku porozumienia po równo: wyrok WSA w Opolu z 10.06.2015 r., I SA/Op 40/15, wyrok WSA z 16.04.2015 r., I SA/Wr 2294/14.

<sup>58</sup> I. Szczepańska, *Rozwiązania o charakterze prorodzinnym w polskiej konstrukcji*



podatnicy rozliczali się na zasadach ogólnych i nie przekroczyli 112 tys. zł łącznych rocznych przychodów (56 tys. zł w przypadku podatnika samotnie wychowującego dziecko, chyba że rozlicza się z dzieckiem). To bardzo poważne ograniczenie. W przeciwieństwie do projektu zapowiadanego programu rządowego „Rodzina 500 plus” (w którym brak progu dochodowego dla rodziców dwojga lub więcej dzieci) to zbyt wysoki dochód, a nie zbyt mała liczba dzieci powoduje brak prawa do przywileju. Potencjalnie będziemy mieli do czynienia z istotną niespójnością w polityce rodzinnej.

Kwota odliczenia zależy od liczby dzieci i wynosi w skali roku: 1112,04 zł na pierwsze i drugie dziecko, 2000,04 zł – na trzecie i 2700 zł – na każde kolejne<sup>59</sup>. Niestety nie zawsze mogą z niej skorzystać podatnicy osiągający niskie dochody (od których podatek jest niższy niż odliczenie), podatnicy opodatkowani liniowo (art. 30c), uzyskujący dochody opodatkowane w sposób zryczałtowany ani osoby niebędące w ogóle podatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych, np. podatnicy podatku rolnego lub leśnego. Podobnie jak w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci, by skorzystać z przywileju podatnicy muszą aktywnie wykonywać władzę rodzicielską (w przypadku dwojga lub więcej dzieci wystarczy choćby jeden dzień w roku podatkowym – art. 27f ust. 2b)<sup>60</sup>. Zakres podmiotowy uprawnionych do ulgi rozszerza na podatników utrzymujących (a niekoniecznie wychowujących<sup>61</sup>) dzieci pełnoletnie art. 27f ust. 6, o ile wiąże się to z obowiązkiem alimentacyjnym lub pieczę zastępczą, a dzieci spełniają warunki nauki, dochodu lub są adresatami określonego świadczenia. Podatnikom utrzymującym dzieci, którzy wskutek niedostatecznych dochodów nie zdołali skosztować ulgi przysługuje kwota do wypłaty, równoważna niewykorzystanemu odliczeniu. Aby państwo nie dawało więcej niż otrzymuje różnica ta nie może przekroczyć składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne (art. 27f ust. 8–12).

---

*podatku dochodowego od osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej*, Ius Novum 2013, nr 2, s. 143.

<sup>59</sup> Wartość odliczeń rekompensuje w mniej więcej 10–20% przeciętnego kosztu wychowania jednego (8800 zł rocznie) i dwojga dzieci (7925 zł rocznie) do 20 lat. A. Surdej (red.), *Koszty wychowania dziecka w Polsce w 2012 roku*, Raport Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2012, [http://www.pafere.org/userfiles/R-12-Koszty\\_wychowania\\_dzieci\\_2012.pdf](http://www.pafere.org/userfiles/R-12-Koszty_wychowania_dzieci_2012.pdf) dostęp 26.09.2014.

<sup>60</sup> K. Świąch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2013, s. 176–207.

<sup>61</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z 8.02.2012 r., I SA/GI 1073/11.

## 4. PODATKI OBROTOWE

### 4.1. Uwagi ogólne

Skoro podstawowy, szacunkowy koszt utrzymania i wykształcenia jednego dziecka przekracza 200 tys. zł, a trojga dzieci – 500 tys. zł<sup>62</sup> niezależnie od własnego utrzymania rodziców, trzeba na wstępie zauważyć, że posiadanie rodziny pociąga za sobą konieczność dokonania bardzo wysokich wydatków konsumpcyjnych, które są opodatkowane podatkami pośrednimi. Im większa rodzina, tym większy ciężar opodatkowania. Dlatego podatki pośrednie, najbardziej wydajne fiskalnie źródła dochodów publicznych, mogą potencjalnie posłużyć za bardzo ważny instrument polityki rodzinnej. Ich konstrukcja utrudnia jednak stosowanie takich elementów jak ulgi, zwolnienia czy wyłączenia, jak w przypadku podatków od dochodów osobistych<sup>63</sup>. Ukierunkowanie na rodzinę można osiągnąć wybierając spośród produktów i usług w obrocie te, których koszt jest relatywnie znaczący w budżecie rodziny (rodzinnego gospodarstwa domowego w przypadku rodziny nuklearnej) albo te, które odpowiadają potrzebom charakterystycznym dla rodzin (jak np. ubranka dziecięce).

Pierwsze kryterium pozwoliłoby wyróżnić żywność i napoje bezalkoholowe (ok. 20% w zależności od wielkości gospodarstwa rodzinnego), użytkowanie mieszkania lub domu i nośników energii (ok. 15%), transport (ok. 9%) oraz rekreację i kulturę (ok. 8%)<sup>64</sup>. Drugie natomiast nakazałoby ocenić stawki i zwolnienia w podatku od towarów i usług związanych przede wszystkim z opieką i wychowaniem.

Można także opodatkować te kategorie dóbr i usług, które rodzinie – i nie tylko – szkodzi. W ten sposób za prorodzinne uznamy podatek od gier<sup>65</sup> i akcyzę na wyroby tytoniowe i napoje alkoholowe. Wysokie opodatkowanie tych dóbr i usług (hazardu) czyni je mniej przystępnymi. Co do czwartego podatku obrotowego, podatku od czynności cywilnoprawnych,

<sup>62</sup> A. Surdej, *Koszty wychowania dziecka w Polsce w 2012 roku*, Raport Centrum im. Adama Smitha, Warszawa 2012, [http://www.pafere.org/userfiles/R-12-Koszty\\_wychowania\\_dzieci\\_2012.pdf](http://www.pafere.org/userfiles/R-12-Koszty_wychowania_dzieci_2012.pdf) dostęp 26.09.2014.

<sup>63</sup> K. Nizioł, *Stan finansów publicznych a zakres prorodzinnej polityki podatkowej w Polsce*, [w:] *Rodzina w naukach prawnych. Zbiór studiów*, M. Tkaczuk, R. Jaworska-Stankiewicz (red.), Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 2012, s. 150.

<sup>64</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Warunki życia rodzin w Polsce*, Warszawa 2014, s. 151, tabl. 34.

<sup>65</sup> Ustawa z 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych, Dz.U. 2009 Nr 201, poz. 1540 ze zm.

wspomnieć można tylko o wyłączeniach spod opodatkowania czynności związanych ze sprawami socjalnymi: alimentacyjnymi, opieki, kurateli, przysposobienia, ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego, zatrudnienia, wynagrodzeń za pracę, nauki, szkolnictwa i zdrowia<sup>66</sup>.

#### 4.2. Podatek od towarów i usług

Podatek od towarów i usług jest podatkiem od konsumpcji, obciążającym powszechnie wszelkie dobra i usługi. Stawka podstawowa tego podatku, który poprawniej należałoby określić jako podatek od wartości dodanej, to 23% (od 2017 r. 22%). Kategoriami wydatków objętymi stawką obniżoną 8% (7% od 2017 r.) są m.in.: niektóre towary spożywcze, w tym pieczywo świeże, owoce, warzywa, mięso itp. (poz. 24–48 i poz. 139 Zał. nr 3 UPTU), pieluszki dla niemowląt (poz. 81)<sup>67</sup>, wózki inwalidzkie (poz. 99), foteliki do przewozu dzieci w samochodach (poz. 107), transport pasażerski (poz. 154–161), usługi kulturalne i rozrywkowe (poz. 182) oraz budowa i remont budynków objętych programem społecznego budownictwa mieszkaniowego (art. 41 ust. 12 UPTU). Natomiast preferencyjnym opodatkowaniem 5% objęto przede wszystkim wybrane artykuły spożywcze, książki i czasopisma (Zał. nr 10 UPTU). Kazyistyczne wylczenia z ustawy nie mogą jednak przesłonić faktu, że zasadniczo najważniejsze kategorie wydatków gospodarstwa rodzinnego są objęte stawką 23%.

Zwolnione z podatku od towarów i usług są m.in.: dostawa produktów rolnych (art. 43 ust. 1 pkt 3 UPTU, usługi w zakresie opieki medycznej i psychologicznej (art. 43 ust. 1 pkt 18–19a), usługi pomocy społecznej (pkt 22), usługi opieki nad osobami niepełnosprawnymi, przewlekle chorymi (pkt 23), usługi w zakresie opieki nad dziećmi i młodzieżą (pkt 24), usługi w zakresie obowiązkowych ubezpieczeń społecznych (pkt 25), usługi kształcenia i wychowania (pkt 26), usługi prywatnego nauczania

<sup>66</sup> Art. 2 pkt 1 lit. a, b, e, f ustawy z 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, tekst jedn. Dz.U. 2010 Nr 101, poz. 649.

<sup>67</sup> Mimo kontrowersji związanych z tym towarem, rzekomo niesłusznie objętym stawką obniżoną, Komisja Europejska popiera polityki prorodzinne państw członkowskich i rozważała umieszczenie tego towaru na liście towarów, do których można stosować stawki obniżone. M. Sęk, *Rozszerzenie zakresu zastosowania stawki obniżonej VAT przewidzianej dla dostawy sprzętu medycznego i produktów farmaceutycznych*, [w:] *Polskie prawo podatkowe a prawo unijne. Katalog rozbieżności*, B. Brzeziński, D. Dominik-Ogińska, K. Lasiński-Sulecki, A. Zalański (red.), Wolters Kluwer, Warszawa 2015.

świadczane przez nauczycieli (pkt 27), nauczania języków obcych (pkt 28), kształcenia zawodowego (pkt 29), zakwaterowania w bursach, internatach, akademikach (pkt 30), religijne (pkt 31), sportowe (pkt 32), kulturalne (pkt 33–34), usługi w zakresie wynajmu mieszkań (pkt 36). Dodatkowo dostawcom niektórych towarów i usług związanych z rolnictwem przysługuje zryczałtowany zwrot podatku (Zał. nr 2 UPTU). Praktyczne znaczenie dla rodzin tych zwolnień wydaje się niewielkie.

#### 4.3. Podatek akcyzowy

Selektywny charakter drugiego podatku obrotowego, jakim jest akcyza, sprawia, że jako instrument polityki rodzinnej sprawdzić się on może jeszcze w mniejszym stopniu niż podatek od towarów i usług. Najbardziej odczuwalne dla rodzin byłoby obniżenie podatku akcyzowego na wyroby energetyczne i energię elektryczną (art. 86–91 ustawy o podatku akcyzowym<sup>68</sup>, dalej UA), które determinują wielkość wydatków na towary i usługi związane z utrzymaniem mieszkania, transportem, łącznością i nośnikami energii. Wydatki te stanowią ok. 30% budżetu gospodarstwa rodzinnego. Podobną rolę odegrałoby obniżenie akcyzy na samochody osobowe (art. 100–113 UA). Odwrotną zależność można zidentyfikować w przypadku akcyzy na napoje alkoholowe i wyroby tytoniowe (art. 92–99a UA), która ogranicza ich dostępność. Z punktu widzenia ochrony rodziny jest to korzystne. Niemniej wydatki na te wyroby akcyzowe w przypadku przeciętnej rodziny są relatywnie niewielkie (ok. 2% budżetu)<sup>69</sup>.

Za prorodzinne uznać można zwolnienia z akcyzy na wyroby węglowe przysługujące niektórym kategoriom podmiotowym. Są to: gospodarstwo domowe, podmiot systemu oświaty, żłobek i klub dziecięcy, podmiot leczniczy, jednostka organizacyjna pomocy społecznej, jednostka pożytku publicznego. Zwolnione są także: produkcja energii elektrycznej i wyrobów energetycznych, przewóz pasażerów koleją, wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej, prace rolnicze, ogrodnicze i leśnictwo (art. 31a UA). Pośredni wpływ dla rodzin mają zwolnienia wyrobów gazowych (art. 31b) – z uwagi na koszty utrzymania domu.

<sup>68</sup> Ustawa z 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym, tekst jedn. Dz.U. 2011 Nr 108, poz. 626 ze zm.

<sup>69</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Warunki życia rodzin w Polsce*, Warszawa 2014, s. 151, tabl. 34.

## 5. PODATEK OD SPADKÓW I DAROWIZN

Podatek od spadków i darowizn jest podatkiem bezpośrednim, od przyrostu masy majątku, osobistym i gminnym. Opodatkowane nim jest nabycie własności rzeczy i praw majątkowych pod wymienionymi w ustawie tytułami: dziedziczenia, zapisu, polecenia testamentowego, darowizny, polecenia darczyńcy, zasiedzenia, zachowku, nieodpłatnego zniesienia współwłasności, nieodpłatnych renty, użytkowania lub służebności (art. 1 ustawy i podatku od spadków i darowizn<sup>70</sup>, dalej UPSD).

Podatek ten ma ze swej istoty charakter antyrodzinny i konfiskacyjny, chociaż *de lege lata* jego konstrukcja dla rodzin wydaje się łagodna. Podatek ten zmniejsza bodźce do powiększania majątku, może osłabiać akumulację kapitału w rodzinie i zwiększać rozrzutność. Podminowuje ekonomiczny związek między krewnymi i powinowatymi, a w szczególności między rodzicami i dziećmi. Potencjalni spadkobiercy, zapisobiercy i obdarowani mogą stracić motywację do otoczenia swoich bliskich opieką na stare lata, mając świadomość, że poza moralną powinnością nie towarzyszy temu materialna rekompensata. Niektórzy krytycy podatku wskazują, że dziedzictwo niekiedy nie jest w stanie powetować straty członka rodziny, żywiciela rodziny. Co więcej niesprawiedliwe miałyby być ich opodatkowanie, gdy sami przyczynili się do powstania majątku spadkodawcy czy darczyńcy. O tyle, o ile więc rodzina nie doznaje przysporzenia majątkowego, o tyle należałoby ją wg niektórych zwolnić z podatku<sup>71</sup>. Mimo to podatek od spadków odgrywa pewną pozytywną rolę w socjalizmie i liberalizmie. Zgodnie z poglądami zwolenników tej pierwszej ideologii, saintsimonistów, podatek od spadków i towarzyszący mu zwykle podatek od darowizn, prowadzą do uspołecznienia majątków. Liberalowie podkreśliliby raczej jego rolę w motywowaniu spadkobierców do indywidualnej przezorności. W przeciwieństwie do nich konserwatyści zwracają uwagę na rolę więzi rodzinnych, które jak wyżej wskazano podatek ów osłabia.

Pomimo tego na uwagę zasługuje fakt, że jest to danina publiczna w największym stopniu nasycona rozwiązaniami prorodzinnymi<sup>72</sup>. Pod-

<sup>70</sup> Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, tekst jedn. Dz.U. 2009 Nr 93, poz. 768 ze zm.

<sup>71</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis Polska, Warszawa 2013, s. 623.

<sup>72</sup> P. Smoleń, *Prawnopodatkowa sytuacja polskiej rodziny*, [w:] *Divina et Humana. Księga Jubileuszowa w 65. rocznicę urodzin Księdza Profesora Henryka Misztala*, A. Dębiński, Wiesław Bar, Piotr Stanisław (red.), KUL, Lublin 2001, s. 230.

tek od spadków i darowizn ma charakter progresywny z uwagi m.in. na stosunek rodzinny między zbywcą a nabywcą praw majątkowych. Im jest on bliższy, tym: wyższa jest kwota wolna od podatku, niższe stawki opodatkowania (art. 15 UPSD), większe ulgi (mieszkaniowe – art. 16) i zwolnienia (od nabycia gospodarstw rolnych, środków pieniężnych, przedmiotów wyposażenia mieszkania, zabytków itp. – art. 4 – aż do zupełnego zwolnienia osób z I i II grupy podatkowej)<sup>73</sup>. Poza tym, co ma także znaczenie prorodzinne, wyłączono opodatkowanie dziedziczonych oszczędności emerytalnych (art. 3 pkt 4–7 UPSD). Bliskość stosunków rodzinnych przesądza o przynależności do jednej z trzech grup podatkowych. Wprowadzona w ten sposób gradacja wydaje się uzasadniona z punktu widzenia ochrony rodziny, małżeństwa i rodzicielstwa. Najbliżsi, tj. małżonek, zstępni, wstępni, pasierb, zięć, synowa, rodzeństwo, ojczym, macocha i teściowie znajdują się w grupie pierwszej. Nabycie spadku przez osoby z tej grupy jest wolne od podatku, jeżeli spadkobierca zgłosi go w odpowiednim terminie albo gdy wartość spadku mieści się w kwocie wolnej. Druga grupa podatkowa zawiera pozostałych krewnych i powinowatych, a grupa trzecia – innych nabywców (art. 14 UPSD). Trzecia grupa płaci najwyższy podatek.

## 6. PODSUMOWANIE

Przyznać trzeba, że prawo podatkowe jest niedoskonałym i niewystarczającym narzędziem ochrony rodziny i małżeństwa. W szczególności zatem, mimo że objęcie obniżonymi stawkami 5 i 8% lub zwolnienie z podatku od towarów i usług niektórych towarów i usług czy zwolnienie z akcyzy niektórych wyrobów akcyzowych ma wymierny ekonomiczny wpływ na budżety polskich rodzin, to zasadniczo rozwiązania prorodzinne w podatkach obrotowych należy uznać za nietrafione. Dopiero konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku od spadków i darowizn pozwala na lepsze zróżnicowanie podatników ze względu na stan rodzinny. Tworzenie instrumentów prorodzinnych w podatkach odbywa się jednak kosztem skomplikowania ich wymiaru i poboru.

Jako umiarkowanie udane rozwiązania prorodzinne można ocenić: wspólne rozliczenie małżonków i osób samotnie wychowujących dziecko (art. 6 UPDF), ulgę na dziecko (art. 27f UPDF), zwolnienia od podatku

<sup>73</sup> P. Smoleń, *Sytuacja rodziny w zakresie opodatkowania spadków i darowizn*, Monitor Podatkowy 1995 nr 12, s. 363.

niektórych kategorii dochodów osób fizycznych, a także wyższą kwotę wolną od podatku, niższe stawki opodatkowania, większe ulgi i zwolnienia w podatku od spadków i darowizn w odniesieniu do wymienionych w ustawie członków rodziny. Ich prorodzinny charakter można by wzmocnić znosząc ograniczenia kwotowe i dochodowe w zastosowaniu ulg czy podnosząc kwotę wolną od podatku i próg dochodowy (art. 27 UPDF), nie komplikując przy tym bardziej systemu, a doprowadzając do waloryzacji wprowadzonych w 2009 r. kwot.

Z kolei za antyrodzinne i to w sposób niekoniecznie uzasadniony celem fiskalnym trzeba uznać następujące rozwiązania: wzajemną odpowiedzialność członków rodziny za zaległości podatkowe wynikające z działalności gospodarczej, z której odnosili oni korzyści (art. 111 OP), solidarną odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe małżonków i pośrednio innych członków rodziny (spadkobiercy i zapisobiercy podatnika najczęściej są jego rodziną, art. 29, 92 § 3, 97, 98, 106 OP), kwalifikowaną odpowiedzialność podatkową małżonków i członków rodziny względem nabywców majątku podatnika (art. 112 § 5 OP), karne ustalenie podstawy opodatkowania w podatku od towarów i usług, gdy strony transakcji stanowią rodzinę (art. 32 UPTU), kumulację dochodów małoletnich dzieci i dochodów ich rodziców (art. 7 UPDF) czy wyłączenie z katalogu kosztów uzyskania przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych wartości pracy małżonka i małoletnich dzieci (art. 23 ust. 1 pkt 10 UPDF).

Oba katalogi norm świadczą o niewykorzystanym prorodzinnym potencjale prawa podatkowego. Z istoty rzeczy mając charakter uzupełniający względem innych instrumentów polityki rodzinnej państwa, system podatkowy zawiera szereg rozwiązań, które należałoby z nimi powiązać lub usunąć. Przy czym w wielu przypadkach relacje rodzinne można za pomocą uregulowań prawnopodatkowych starać się wzmacniać bez zbędnego szwanku dla funkcji fiskalnych systemu podatkowego.

## SUMMARY

### IMPACT OF TAX LAW REGULATIONS ON THE PROTECTION OF FAMILY

The article assesses Polish tax law with regards to the principle of family protection established in the Constitution. Drawing from the literature and the statutes the author provides an overall picture of the stipulations,

which refer to or are supportive of family. Some of them serve more general social functions. Personal income tax and inheritance and donations tax are best suited to realize family policy goals. Value added tax and excise tax can at most contain only some general socially motivated elements. The analysis is complemented by the general comments on possible family-serving solutions absent in the tax law and the provisions, which penalize family ties.