

BEOS-1778/25

Warszawa, 21 października 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.267.M.2025

Data wpływu 22. 10. 2025

Do druku nr 1731

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych
(przedstawiciel wnioskodawców: poseł Tadeusz Tomaszewski)
(druk sejmowy nr 1731)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r.
– Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.)
sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

W uzasadnieniu projektu ustawy i deklarowanych skutkach regulacji (DSR) nie wskazano *expressis verbis* problemu, jaki ma rozwiązywać projektowana ustawa. Ograniczono się do przedstawienia celów wprowadzenia świadczenia ratowniczego, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych¹ (dalej: u.och.str.poż.) – symboliczne uhonorowanie wieloletniej, bezinteresownej służby na rzecz bezpieczeństwa lokalnych społeczności i wsparcie finansowe w uznaniu ich zasług – oraz skutków opodatkowania tego świadczenia podatkiem dochodowym – otrzymywanie świadczenia niższego od kwoty określonej w ustawie i dodatkowe obciążenie obowiązkami sprawozdawczymi jednostek wypłacających świadczenie.

Z treści uzasadnienia i DSR wnioskować należy, że problemem, jaki ma rozwiązywać projektowana ustawa, jest obowiązujące obecnie opodatkowanie świadczenia ratowniczego podatkiem dochodowym, co jest odbierane – z uwagi na cele tego świadczenia – jako działanie niesprawiedliwe społecznie i „obniżające prestiż państwowego wsparcia dla strażaków ochotników”.

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 244, ze zm.

ul. Wiejska 4/6/8, 00-902 Warszawa * tel. (22) 694 27 62, 694 17 27, email: beos@sejm.gov.pl

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują nowelizację ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych² (dalej: u.p.d.f.) poprzez dodanie w art. 21 ust. 1 u.p.d.f. nowego punktu (pkt 44a), zgodnie z którym wolne od podatku ma być świadczenie ratownicze przysługujące strażakowi Ochotniczej Straży Pożarnej (OSP) przyznane na podstawie art. 16 u.och.str.poż.

W obecnym stanie prawnym przychody z tego tytułu świadczeń podlegają opodatkowaniu na zasadach ogólnych, tzn. łączy się je z dochodami z innych źródeł przychodów i opodatkowuje stawkami określonymi w skali podatkowej z art. 27 ust. 1 u.p.d.f.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. (art. 2 projektu).

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Jak wynika z DSR (pkt 2), Wnioskodawcy rozważali trzy warianty dotyczące zasad opodatkowania świadczenia ratowniczego dla strażaków ratowników OSP. W pierwszym wariantie rozważano pozostawienie bez zmian obecnego stanu prawnego. Drugim rozważanym wariantem było częściowe zwolnienie świadczenia z podatku, np. do wysokości określonego limitu rocznego, jednak wariant ten – w opinii Wnioskodawców – w niewystarczającym stopniu realizowałby cel, jakim jest pełne docenienie strażaków ochotników. Trzecim rozważanym wariantem – wybranym przez Wnioskodawców – jest bezwarunkowe zwolnienie od podatku świadczenia ratowniczego.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

Status ochotniczych straży pożarnych w poszczególnych państwach OECD/UE jest bardzo różnicowany. W części państw stopień uregulowania praw i obowiązków strażaków ochotników jest niewielki, strażacy ochotnicy nie pozostają w stosunku pracy, lecz są członkami stowarzyszenia straży pożarnej, które świadczy usługi przeciwpożarowe i nie otrzymują wynagrodzenia za pracę wykonywaną w ramach tego stowarzyszenia. Takie rozwiązanie funkcjonuje na przykład w Austrii. Z drugiej strony, np. w Norwegii, strażacy ochotnicy są traktowani jak zawodowi strażacy zatrudnieni w niepełnym wymiarze czasu pracy. Otrzymują oni wynagrodzenie i mają podobne prawa oraz obowiązki, jak zawodowi strażacy.

W pozostałych państwach status prawny strażaków ochotników plasuje się pomiędzy modelami austriackim i norweskim, co oznacza, że strażacy ochotnicy nie otrzymują pełnego wynagrodzenia, ale przysługuje im pewna forma rekompensaty. Rekompensata ta może przybierać formę określonej stawki za godzinę pracy wykonywanej na rzecz straży pożarnej, ale może również obejmować takie korzyści,

² Dz. U. z 2025 r. poz. 163, ze zm.

jak ulgi podatkowe³. Na przykład w Niemczech, na mocy par. 3 pkt. 26a ustawy o podatku dochodowym⁴ wolontariusz, w tym osoba pełniący służbę w ochotniczej straży pożarnej, może uzyskać przychody ze swojej działalności wolontariackiej, które do kwoty 840 euro są zwolnione z opodatkowania i składek na ubezpieczenie społeczne.

Rekompensata związana z wysługą lat w ochotniczej straży pożarnej występuje np. we Francji (*nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance*, NPFR). Strażacy ochotnicy, którzy ukończyli 55 lat i służyli jako strażacy ochotnicy przez co najmniej 15 lat uprawnieni są do corocznego świadczenia w wysokości od 512,5 euro do 3 074,85 euro w zależności od długości służby. NPFR jest zwolnione z podatku dochodowego (choć należy je zgłosić w zeznaniu rocznym) oraz ze składek na ubezpieczenie społeczne⁵.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Skutkami prawnymi projektowanej ustawy będą:

- 1) wyłączenie z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów z tytułu świadczenia ratowniczego, o którym mowa w art. 16 u.och.str.poż. (nowy pkt 44a w art. 21 ust. 1 u.p.d.f.);
- 2) zwolnienie organu wypłacającego świadczenie⁶ ratownicze z obowiązków ciążących na tym organie jako płatniku podatku dochodowego od osób fizycznych, tj. obliczenia i pobrania podatku od wypłaconego świadczenia i odprowadzenia go na rachunek właściwego urzędu skarbowego oraz sporządzenia rocznej informacji o wysokości uzyskanego dochodu przez podatnika i przekazania jej właściwemu urzędowi skarbowemu. Ciężące w tym zakresie na organach rentowych obowiązki wynikają z art. 34 u.p.d.f.

W kontekście zwolnienia od podatku dochodowego od osób fizycznych świadczenia ratowniczego, o którym mowa w art. 16 u.och.str.poż., należy zauważyć, że takie samo świadczenie (świadczenie ratownicze) przysługuje również ratownikom górskim.

Zgodnie z art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 18 sierpnia 2011 r. o bezpieczeństwie i ratownictwie w górach i na zorganizowanych terenach narciarskich⁷ (dalej: u.rat.gór.) ratownikowi górskiemu przysługuje świadczenie ratownicze, pod

³ *Legal status of (on-call) volunteer firefighters in Europe*, Brandweeracademie, 2019, <https://nipv.nl/wp-content/uploads/2022/02/20190930-BA-Legal-status-of-on-call-volunteer-firefighters-in-Europe.pdf> [wszystkie źródła internetowe cytowane w niniejszej opinii zostały sprawdzone 21 X 2025 r.].

⁴ *Einkommensteuergesetz (EStG)*, tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/estg/BJNR010050934.html#BJNR010050934BJNG000408140>.

⁵ Informacje z francuskiego portalu usług publicznych, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F72>.

⁶ Organem wypłacającym świadczenie ratownicze jest dyrektor Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych. Zob. § 5 pkt 4 rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 8 kwietnia 2024 r. w sprawie organu emerytalnego właściwego do ustalenia prawa do zaopatrzenia emerytalnego funkcjonariuszy Policji, Urzędu Ochrony Państwa, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencji Wywiadu, Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Straży Granicznej, Straży Marszałkowskiej, Biura Ochrony Rządu, Służby Ochrony Państwa, Państwowej Straży Pożarnej, Służby Celnej i Służby Celno-Skarbowej oraz ich rodzin (Dz. U. poz. 550).

⁷ Dz. U. z 2023 r. poz. 1154.

warunkiem że: 1) osiągnął 65. rok życia – w przypadku mężczyzn oraz 60. rok życia – w przypadku kobiet oraz 2) przez co najmniej 25 lat – w przypadku mężczyzn oraz 20 lat – w przypadku kobiet wykonywał działania ratownicze podejmowane w ramach ratownictwa górskiego jako członek podmiotu uprawnionego do wykonywania ratownictwa górskiego i nie był zatrudniony do wykonywania tych działań (por. art. 11a ust.1 u.rat.gór.). Wysokość świadczenia jest taka sama, jak w przypadku strażaków OSP i podlega corocznej waloryzacji na zasadach określonych w przepisach u.och.str.poż. (por. art. 11a ust. 2 u.rat.gór.). Przestanki wprowadzenia obu tych świadczeń – świadczenia ratowniczego dla strażaków OSP oraz świadczenia ratowniczego dla ratowników górskich – były takie same (por. uzasadnienie i OSR rządowego projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych⁸, w którym zawarto również propozycję nowelizacji u.rat.gór. w zakresie świadczenia ratowniczego dla ratowników górskich).

Projektowana ustawa zwalnia od podatku dochodowego od osób fizycznych jedynie świadczenie ratownicze wypłacane strażakom OSP, pomijając ratowników górskich.

Biorąc pod uwagę charakter prawny obu świadczeń ratowniczych, przesłanki ich wprowadzenia, zasady ich wypłacania i waloryzowania ich wysokości, należy zauważyć, że objęcie zwolnieniem od podatku przychodów (dochodów) z tego tytułu uzyskiwanych wyłącznie przez strażaków OSP może być uznane za niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, statuującym zasadę równości i pozostającą z nią w nierozdzielalnym związku zasadę sprawiedliwości podatkowej, wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji.

Zasada równości, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny, oznacza „identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej i relewantnej”⁹. Oczywiście, jak wielokrotnie podkreślał TK „nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji lub uprzywilejowania, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP”¹⁰. Odstąpienie od zasady równości ma jednak zawsze charakter wyjątkowy i powinno być dobrze uzasadnione, a więc znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które jak podkreśla się w orzecznictwie TK¹¹: a) powinny pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów, b) muszą mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych, c) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych; jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości podatkowej, co oznacza, że różnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości.

Wnioskodawcy ani w uzasadnieniu ustawy, ani w DSR nie odnieśli się do tych kwestii.

⁸ Druk nr 1765/IX kadencja.

⁹ Por. wyrok TK z dnia 29 marca 2012 r., sygn. K 27/08, publ.: OTK ZU z 2012 r. nr 3A, poz. 27.

¹⁰ Por. np. wyrok TK z 12 maja 1998 r., sygn. U 17/97, publ. OTK ZU nr 3/98, poz. 34.

¹¹ Por. wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., sygn. K 47/01, publ. OTK ZU z 2002 r. Nr 1A, poz. 6.

Ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2026 r. (por. art. 2 projektu). W tym kontekście należy zauważyć, że zgodnie z art. 4 ust. 1 z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych¹² akty normatywne, zawierające przepisy powszechnie obowiązujące, ogłaszane w dziennikach urzędowych wchodzi w życie po upływie czternastu dni od dnia ich ogłoszenia, chyba że dany akt normatywny określi termin dłuższy. Ustawa ma więc wejść w życie z wydłużonym okresem *vacatio legis* i obowiązywać od nowego roku podatkowego, który w przypadku podatku dochodowego od osób fizycznych jest tożsamy z rokiem kalendarzowym (por. art. 11 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa¹³).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej¹⁴. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu¹⁵.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, przy czym w odniesieniu do skutków prawnych nie zgłoszono żadnych uwag.

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projekt będzie oddziaływał przede wszystkim na strażaków ochotniczych straży pożarnych. Według danych zawartych w OSR rządowego projektu ustawy o ochotniczych strażach pożarnych¹⁶ projektowane zwolnienie może dotyczyć w 2026 r. 71 936 strażaków ratowników OSP, w 2027 r. – 78 371, 2028 r. – 85 003, w 2029 r. – 91 757, w 2030 r. – 98 990, zaś w 2031 r. – 106 525 strażaków. Według danych Komendy Głównej Państwowej Straży Pożarnej potencjał jednostek ochotniczej straży pożarnej włączonych do Krajowego Systemu Ratowniczo-Gaśniczego (KRSG) obejmuje ponad 120 tys. strażaków OSP¹⁷ (poza systemem KRSG wg stanu na 30.06.2023 r. było 241 347 strażaków OSP, w tym 91 484 z uprawnieniami do działań ratowniczo-gaśniczych¹⁸).

Jak wskazano w DSR projektowana zmiana: po pierwsze – poprawi sytuację materialną strażaków ratowników OSP (otrzymają oni dodatek bez potrącenia o kwotę podatku), po drugie – przyczyni się do zwiększenia prestiżu formacji ochotniczych straży pożarnych, co może pozytywnie wpłynąć na zainteresowanie służbą w OSP wśród młodszych pokoleń; po trzecie – wpisuje się w oczekiwania środowiska strażaków ochotników, wyrażone w licznych petycjach i interpelacjach

¹² Dz. U. z 2019 r. poz. 1461.

¹³ Dz.U. 2025 poz. 111.

¹⁴ *Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Tadeusz Tomaszewski)*, opinia BEOS z 15 IX 2025 r., BEOS-WOSR/WPEiM-1779/25.

¹⁵ *Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Janusz Kowalski) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu*, opinia BEOS z 15 IX 2025 r., BEOS-WOSR/WAPEiM-1780/25.

¹⁶ Op. cit.

¹⁷ Krajowy system ratowniczo-gaśniczy, <https://www.gov.pl/web/kgpsp/ksrg>.

¹⁸ Ochotnicze Straże Pożarne w liczbach, 30 VI 2023 r., <https://strazacki.pl/ciekawostki-pozarnicze/ochotnicze-straze-pozarne-w-liczbach-najnowsze-dane-30-06-2023/>.

poselskich; po czwarte – będąc wyrazem elementarnej sprawiedliwości i szacunku dla osób, które przez dziesiątki lat bezinteresownie służyły innym może wzmocnić więzi lokalne oraz poczucie solidarności społecznej; po piąte – zwiększy zaufanie do państwa i jego instytucji, pokazując, że reaguje ono na postulaty społeczne i działa na rzecz grup o szczególnym znaczeniu dla bezpieczeństwa publicznego.

Co do zasady należy zgodzić się z postawionymi w DSR тезami, zaznaczając jednak w pierwszej kolejności, że z zgodnie art. 84 Konstytucji każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków określonych w ustawie. Konstytucja nie wskazuje ani rodzajów podatków, ani przedmiotu opodatkowania. Nakłada jedynie na każdego obowiązek partycypowania w kosztach funkcjonowania państwa, pozostawiając władzy ustawodawczej „daleko idące uprawnienia do kształtowania materialnych treści prawa podatkowego”¹⁹, w tym przyznawania zwolnień i ulg podatkowych. Jak podkreśla TK zakres „regulacji zwolnień, ze swej istoty stanowiących wyłom w powszechnie przyjętych zasadach podatkowych, z drugiej strony mających charakter norm motywacyjnych, służących realizacji określonej polityki państwa (...), należy do konstytucyjnych uprawnień prawodawcy. Takie działania ustawodawcy pozostawione są jego swobodzie prawodawczej. Ta swoboda ustawodawcy określa jednocześnie jego odpowiedzialność polityczną. Określa on bowiem cele i zasady realizacji polityki państwa oraz zapewnia środki służące realizacji tej polityki. Wprowadzając określone instrumenty prawne służące realizacji tej polityki, m.in. określony system ulg podatkowych, ustawodawca może dokonać zróżnicowania sytuacji prawnej określonych kategorii podmiotów”²⁰, o ile oczywiście zachowane są pozostałe zasady konstytucyjne, przede wszystkim zasady równości i sprawiedliwości. Jak wskazano w pkt V opinii projekt w tym zakresie może budzić wątpliwości, bowiem zwalnia od podatku jedynie świadczenie ratownicze przysługujące strażakom OSP, pozostawiając opodatkowane świadczenie ratownicze przysługujące ratownikom górskim. W konsultacjach społecznych kwestia projektowanego zwolnienia nie była jednoznacznie oceniana, pojawiały się głosy zarówno za zwolnieniem tego typu świadczeń z podatku, jak i odmawiające przyznania takiej preferencji²¹.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W uzasadnieniu i DSR (pkt 5) wskazano, że projektowana zmiana „nie spowoduje żadnych skutków gospodarczych w skali makroekonomicznej”, ponieważ zwolnienie dotyczy stosunkowo niewielkiej grupy beneficjentów, w związku z czym jej wpływ na funkcjonowanie gospodarki, rynku pracy oraz przedsiębiorczość będzie marginalny.

Biorąc pod uwagę zakres podmiotowy projektowanej zmiany (według szacunków rządowych z druku 1765/IX kadencja zwolnienie może dotyczyć w 2026 r. ok. 72 000 podatników), wysokość świadczenia ratowniczego (obecnie

¹⁹ Wyrok TK z dnia 18 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09, publ.: OTK ZU z 2013 r. nr 6A, poz. 80.

²⁰ Orzeczenie TK z dnia 29 maja 1996 r., sygn. akt K 22/95, publ.: OTK ZU 3/1996, poz. 21.²¹ Zob. np. ID ankiety: 59339, 59302, 61101.

²¹ Zob. np. ID ankiety: 59339, 59302, 61101.

wynosi 273 zł), zasady waloryzacji²² oraz zasady opodatkowania tego typu świadczeń (łączenie z dochodami z innych źródeł i opodatkowanie według skali z art. 27 ust. 1 u.p.d.f.), a co za tym idzie skutki finansowe dla podatników (strażaków OSP otrzymujących świadczenie)²³, wpływ projektowanej regulacji na wzrost gospodarczy, rynek pracy, działalność przedsiębiorców, ich rentowność, podejmowanie decyzji inwestycyjnych będzie niezauważalny w skali makroekonomicznej. Ewentualny dodatkowy strumień środków finansowych związany z projektowanym zwolnieniem, który może trafić do obiegu gospodarczego stanowi niespełna 0,002% produkcji sprzedanej wyrobów przemysłowych w Polsce w 2024 r.²⁴

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

Zdaniem Wnioskodawców maksymalny ubytek dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych może wynieść w związku z projektowanym zwolnieniem ok. 25 mln zł. Przy szacowaniu skutków dla sektora finansów publicznych uwzględniono jedynie skutki w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych. Nie uwzględniono skutków w zakresie podatku od towarów i usług oraz podatku dochodowego od przedsiębiorców.

Do oszacowania skutków projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych przyjęto następujące założenia:

- 1) liczba podatników (strażaków OSP) otrzymujących świadczenie ratownicze w 2026 r. – 72 000 (przyjęto zgodnie z szacunkami wynikającymi z OSR rządowego projektu ustawy z druku nr 1765/IX kadencja);
- 2) wysokość świadczenia ratowniczego – 273 zł miesięcznie (przyjęto w wysokości obowiązującej od marca 2025 r., bez uwzględnienia ewentualnej waloryzacji od 1 marca 2026 r.²⁵).

Uwzględniono skutki w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych (A) oraz – związane z ewentualnym wydatkowaniem na towary konsumpcyjne zaoszczędzonych przez podatników środków – podatku od towarów i usług (B) i podatku dochodowego od przedsiębiorców (C).

²² Zgodnie z art. 20 ust. 1 u.och.str.poż. wysokość świadczenia podlega corocznej waloryzacji od dnia 1 marca, przy czym waloryzacja polega na pomnożeniu kwoty świadczenia ratowniczego w wysokości przysługującej ostatniego dnia lutego roku kalendarzowego, w którym przeprowadza się waloryzację, przez wskaźnik waloryzacji, o którym mowa w art. 89 ust. 1 ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1631, ze zm.), tj. o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w poprzednim roku kalendarzowym zwiększony o co najmniej 20% realnego wzrostu przeciętnego wynagrodzenia w poprzednim roku kalendarzowym.

²³ Przy stawce 12% roczny zysk z tytułu zwolnienia wyniesie dla podatnika 393 zł $[(273 \text{ zł} \times 12 \text{ m-cy}) \times 12\%]$; przy stawce 32% – 1 048 zł $[(273 \text{ zł} \times 12 \text{ m-cy} \times 32\%)]$, zaś łącznie dla wszystkich: przy stawce 12% – 28 296 000 zł $(393 \text{ zł} \times 72 000 \text{ podatników})$, zaś przy stawce 32% – 75 456 000 zł $(1 048 \text{ zł} \times 72 000)$.

²⁴ W 2024 r. produkcja sprzedana wyrobów przemysłowych wyniosła wg informacji sygnałnej GUS 1 703 607,5 mln zł (28,296 mln zł: 1 703 607,5 mln zł). Zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodki-trwale/przemysl/>. Dane dotyczą podmiotów, w których liczba pracujących wynosi 10 i więcej osób. Przy stawce 32% – 0,004% (75,456 mln zł : 1 703 607,5 mln zł).

²⁵ Zob. M. P. z 2025 r. poz. 153.

A. Skutki w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych

Świadczenie ratownicze kwalifikowane jest do przychodów z innych źródeł, określonych w art. 10 ust. 1 pkt 9 u.p.d.f. i zdefiniowanych w art. 20 u.p.d.f. Dochody z tego źródła co do zasady łączy się z dochodami z innych źródeł (por. art. 9 ust. 1a u.p.d.f.) i opodatkowuje wspólnie na zasadach ogólnych, według stawek ze skali podatkowej określonej w art. 27 ust. 1 u.p.d.f. W przypadku świadczenia ratowniczego nie występują koszty uzyskania przychodów (por. art. 22 ust. 1 u.p.d.f.), co oznacza, że przychód z tego tytułu (kwota świadczenia ratowniczego) jest tożsama z dochodem.

Przyjmując, że świadczenie ratownicze stanowi dla podatnika dodatkowe źródło przychodów i suma dochodów podatnika uzyskanych ze wszystkich źródeł przychodów opodatkowanych na zasadach ogólnych mieści się w pierwszym przedziale skali podatkowej (do 120 000 zł), w której obowiązuje stawka 12%, ewentualny ubytek dochodów sektora finansów publicznych związany z projektowanym zwolnieniem od podatku wyniesie – 28 296 000 zł $[(273 \text{ zł} \times 12 \text{ m-cy}) \times 12\%^{26} \times 72 \text{ 000}]$.

Przyjmując, że suma dochodów podatnika uzyskanych ze wszystkich źródeł przychodów opodatkowanych na zasadach ogólnych mieści się w drugim przedziale skali podatkowej (pow. 120 000 zł), w której obowiązuje stawka 32%, ewentualny ubytek dochodów sektora finansów publicznych związany z projektowanym zwolnieniem od podatku wyniesie – 75 456 000 zł $[(273 \text{ zł} \times 12 \text{ m-cy}) \times 32\%^{27} \times 72 \text{ 000}]$.

W kontekście skutków projektowanej regulacji dla finansów publicznych należy zauważyć, że dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych stanowią dochód budżetu państwa²⁸ i budżetów samorządowych (gmin, powiatów, województw)²⁹, przy czym zgodnie z art. 8 ust. 1 u.d.j.s.t. podstawę ustalenia wysokości tych dochodów stanowi w odniesieniu do udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych – dochód podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego. Przez dochody podatników podatku dochodowego od osób fizycznych u.d.j.s.t. rozumie m.in. dochody podatników tego podatku, stanowiące różnicę pomiędzy osiągniętymi przychodami a poniesionymi kosztami uzyskania przychodów, do których mają zastosowanie zasady opodatkowania, o których mowa w art. 27 lub art. 30c u.p.d.f. (por. art. 2 pkt 1 lit. a u.d.j.s.t.). Stąd też każde zwolnienie od podatku dochodowego wpływa na wysokość dochodu, do którego mają zastosowanie zasady opodatkowania określone m.in. w art. 27 u.p.d.f., a tym samym wpływa na wysokość udziału jednostek samorządu terytorialnego w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych.

W projekcie budżetu państwa na 2026 r. (druk nr 1749) całkowite wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych zostały zaplanowane w wysokości

²⁶ Kwotę podatku zaokrąglono do pełnych złotych zgodnie z dyspozycją art. 63 §1 ustawy Ordynacja podatkowa.

²⁷ Ibidem.

²⁸ Zob. art. 111 pkt 1 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, ze zm.).

²⁹ Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.).

225 865 780 tys. zł, przy czym: dochody budżetu państwa w wysokości – 32 036 796 tys. zł, zaś dochody jednostek samorządu terytorialnego w wysokości ³⁰ – 193 828 984 tys. zł.

Ewentualny ubytek dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych związany z projektowaną regulacją stanowiłby od 0,01% (przy stawce podatku 12%) do 0,03% (przy stawce podatku 32%) łącznych prognozowanych na 2026 r. dochodów z tego podatku.

B. Skutki w zakresie podatku od towarów i usług

Zakładając, że kwota pozostająca w związku z obniżeniem ciężaru podatkowego w dyspozycji podatników (od 28,3 do 75,5 mln zł) zostanie przeznaczona na konsumpcję i w całości wydatkowana na towary objęte stawką podatku od towarów i usług w wysokości 23%³¹ (założenie maksymalistyczne)³², dodatkowy dochód budżetu państwa³³ z podatku od towarów i usług³⁴ może wynieść od 5,3 mln zł³⁵ do 14,1 mln zł³⁶.

C. Skutki w zakresie podatku dochodowego od podmiotów gospodarczych

Dodatkowe wpływy sektora finansów publicznych (budżetu państwa i jednostek samorządu terytorialnego) z tytułu podatku dochodowego od przedsiębiorców (osób prawnych oraz osób fizycznych osiągających przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej) może wynieść natomiast – przy założeniu zyskowności dla przedsiębiorstw niefinansowych na poziomie 4,6%³⁷ i stawki podatku dochodowego 19%³⁸ – od ok. 0,2 mln zł³⁹ do 0,5 mln zł⁴⁰.

D. Łączne skutki dla sektora finansów publicznych

Ubytek dochodów sektora finansów publicznych w przypadku przyjęcia projektowanych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych może więc wynieść w 2026 r. we wskazanych wyżej warunkach – od 22,8 mln zł do 60,9 mln zł, przy czym:

³⁰ Łącznie ze związkiem metropolitalnym.

³¹ 18,70% liczone rachunkiem „w stu” (zob. art. 146 eg pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług – Dz. U. z 2025 r. poz.).

³² Według danych GUS w 2024 r. najwyższy udział w wydatkach gospodarstw domowych stanowiły wydatki na żywność i napoje bezalkoholowe (25,3%) oraz wydatki na użytkowanie mieszkania i nośniki energii (18,8%), pozostałe wydatki stanowiły 55,9%; zob. <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/sytuacja-gospodarstw-domowych-w-2024-r-w-swietle-badania-budzetow-gospodarstw-domowych,3,24.html>. Żywność i napoje bezalkoholowe opodatkowane są częściowo stawką 5%, częściowo również stawką 8%, częściowo stawką 23% (zob. art. 41 ust. 1-2a i art. 146ef ustawy o podatku od towarów i usług).

³³ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług.

³⁴ Zob. art. 1 ust. 2 ustawy o podatku od towarów i usług.

³⁵ 28 300 000 zł x 18,70% = 5 292 100 zł.

³⁶ 75 500 000 zł x 18,70% = 14 118 500 zł.

³⁷ Zob. Wyniki finansowe przedsiębiorstw w 2024 r., GUS, https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/5502/40/9/1/wyniki_finance_przedsiębiorstw_w_2024_r..pdf. Przychody ogółem – 6 032 410,0 mln zł, wynik finansowy brutto w mln zł – 276 668,8 (4,58%)

³⁸ W przypadku osób prawnych oraz osób fizycznych opodatkowanych na podstawie art. 30c u.p.d.f.

³⁹ [(28,3 mln zł – 5,3 mln zł) x 4,6%] x 19% = 0,20102 mln zł.

⁴⁰ [(75,5 mln zł – 14,1 mln zł) x 4,6%] x 19% = 0,536636 mln zł.

- a) ubytek dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (budżet państwa i budżety samorządowe) – od 28,3 mln zł do 75,5 mln zł,
- b) dodatkowy dochód z tytułu podatku dochodowego od dochodów z działalności gospodarczej – od 0,2 mln zł do 0,5 mln zł,
- c) dodatkowy dochód z tytułu podatku od towarów i usług (budżet państwa) – od 5,3 mln zł do 14,1 mln zł.

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie zidentyfikowano innych skutków projektowanej regulacji.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

Projekt ogranicza obciążenia administracyjne w odniesieniu do dyrektora Zakładu Emerytalno-Rentowego Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, wypłacającego świadczenie ratownicze i obowiązane z tego tytułu do obliczenia, pobrania i odprowadzenia należnego podatku na rachunek właściwego urzędu skarbowego oraz sporządzenia rocznej informacji o wysokości uzyskanego dochodu przez podatnika i przekazania jej właściwemu urzędowi skarbowemu (zob. pkt V opinii).

XI. Konkluzje

1. Skutki prawne: Skutkami prawnymi będą: a) wyłączenie z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych przychodów z tytułu świadczenia ratowniczego, o którym mowa w art. 16 u.och.str.poż. oraz b) zwolnienie organu wypłacającego świadczenie ratownicze z obowiązków ciążących na tym organie jako płatniku podatku dochodowego od osób fizycznych. Projektowana ustawa swoim zakresem nie obejmuje świadczenia ratowniczego wypłacanego ratownikom górskim. Biorąc pod uwagę charakter prawny obu świadczeń ratowniczych, przesłanki ich wprowadzenia, zasady ich wypłacania i waloryzowania ich wysokości należy zauważyć, że objęcie zwolnieniem od podatku przychodów (dochodów) z tego tytułu uzyskiwanych wyłącznie przez strażaków OSP może być uznane za niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, statuującym zasadę równości oraz pozostającą z nią w nierozdzielalnym związku zasadę sprawiedliwości podatkowej.

2. Skutki społeczne: Projekt będzie oddziaływał przede wszystkim na strażaków ochotniczych straży pożarnych (w 2026 r. ok. 72 000 osób). W kategoriach społecznych projektowana regulacja może budzić zróżnicowane odczucia, bowiem rozszerzając zakres wyłączeń od opodatkowania, dotyczy tylko części podatników otrzymujących świadczenie ratownicze (strażaków OSP) i pomija w tym zakresie ratowników górskich.

3. Skutki gospodarcze: Biorąc pod uwagę zakres podmiotowy projektowanej zmiany (w 2026 r. ok. 72 000 podatników), wysokość świadczenia ratowniczego (obecnie wynosi 273 zł), zasady waloryzacji oraz zasady opodatkowania tego typu

świadczeń, a co za tym idzie skutki finansowe dla podatników, wpływ projektowanej regulacji na wzrost gospodarczy, rynek pracy, działalność przedsiębiorców, ich rentowność, podejmowanie decyzji inwestycyjnych będzie niezauważalny w skali makroekonomicznej.

4. Skutki finansowe: Ubytek dochodów sektora finansów publicznych w przypadku przyjęcia projektowanych zmian w podatku dochodowym od osób fizycznych może wynieść w 2026 r. we wskazanych wyżej warunkach (zob. pkt VIII opinii) – od 22,8 mln zł do 60,9 mln zł, przy czym: a) ubytek dochodów z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych (budżet państwa i budżety samorządowe) – od 28,3 mln zł do 75,5 mln zł, b) dodatkowy dochód z tytułu podatku dochodowego od dochodów z działalności gospodarczej – od 0,2 mln zł do 0,5 mln zł, c) dodatkowy dochód z tytułu podatku od towarów i usług (budżet państwa) – od 5,3 mln zł do 14,1 mln zł.

5. Rozwiązania zagraniczne: Status ochotniczych straży pożarnych w poszczególnych państwach jest zróżnicowany. W niektórych państwach strażakom ochotnikom przysługuje pewna forma rekompensaty, która może przybierać formę określonej stawki za godzinę pracy wykonywanej na rzecz straży pożarnej, ale może również obejmować takie korzyści, jak ulgi podatkowe. Rekompensata związana z wysługą lat w ochotniczej straży pożarnej występuje np. we Francji. Świadczenie to jest zwolnione z podatku dochodowego oraz ze składek na ubezpieczenie społeczne.

Autorzy:

Dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, V-XI.1,2,3,4)

Dr Danuta Adamiec, specjalistka ds. gospodarczych (pkt IV, XI.5)

Akceptował:
Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik
/podpisano elektronicznie/