



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VIII kadencja

**Druk nr 2122**  
Warszawa, 29 listopada 2017 r.

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

**- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw.**

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy pana posła Michała Szczerbę.

(-) Bartosz Arłukowicz; (-) Urszula Augustyn; (-) Tadeusz Aziewicz; (-) Borys Budka; (-) Andrzej Czerwiński; (-) Krzysztof Gadowski; (-) Stanisław Gawłowski; (-) Marta Golbik; (-) Cezary Grabarczyk; (-) Rafał Grupiński; (-) Andrzej Halicki; (-) Maria Małgorzata Janyska; (-) Marcin Kierwiński; (-) Joanna Kluzik-Rostkowska; (-) Ewa Kopacz; (-) Adam Korol; (-) Tomasz Lenz; (-) Izabela Leszczyna; (-) Arkadiusz Marchewka; (-) Izabela Katarzyna Mrzygłocka; (-) Sławomir Neumann; (-) Dorota Niedziela; (-) Sławomir Nitras; (-) Jacek Protas; (-) Grzegorz Schetyna; (-) Tomasz Siemoniak; (-) Michał Szczerba; (-) Cezary Tomczyk; (-) Monika Wielichowska.

## U S T A W A

z dnia

### **o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw<sup>1)</sup>**

**Art. 1.** W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r. poz. 2048 z późn. zm.<sup>2)</sup>) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 10 w ust. 1 pkt 1 otrzymuje brzmienie:

„1) stosunek służbowy, stosunek pracy, w tym spółdzielczy stosunek pracy, członkostwo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną, praca nakładcza, emerytura lub renta, z wyłączeniem emerytury i renty rodzinnej z ubezpieczenia społecznego wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych oraz emerytury i renty rodzinnej z ubezpieczenia społecznego rolników, wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego;”;

2) po art. 27g dodaje się art. 27h w brzmieniu:

„Art. 27h. 1. Osobom, które w poprzednim roku podatkowym uzyskały dochód z emerytury lub renty rodzinnej z ubezpieczenia społecznego wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych albo emerytury lub renty rodzinnej z ubezpieczenia społecznego rolników, wypłacanej przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, spełniającym warunki określone w art. 6 ust. 4, art. 27f lub które poniosły wydatki określone w art. 26 ust. 1 pkt 6, przysługuje świadczenie rekompensacyjne.

2. Świadczenie rekompensacyjne stanowi równowartość:

1) w przypadku osób, o spełniających warunki określone w art. 6 ust. 4 - 18% kwot dochodu z tytułu emerytury lub renty rodzinnej, liczonych od kwoty nie wyższej niż 85 528 zł;

---

<sup>1)</sup> Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, ustawę z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustawę z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie i ustawę z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

<sup>2)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz. U. z 2016 r. poz. 2048 oraz z 2017 r. poz. 60, 528, 648, 859, 1089, 1428, 1448, 1530 i 1971.

2) w przypadku osób, które poniosły wydatki określone w art. 26 ust 1. pkt 6 - 18% kwot dochodu z tytułu emerytury lub renty rodzinnej, liczonych od kwoty nie wyższej niż 85 528 zł;

3) w przypadku osób spełniających warunki określone w art. 27f - kwoty określone w art. 27f ust. 2, pod warunkiem, że ich dochody z emerytury lub renty nie przekroczyły kwoty 85 528 zł.

3. Świadczenie rekompensacyjne wypłaca się na wniosek złożony do naczelnika urzędu skarbowego, nie później niż do 31 marca roku następującego po roku, za który przysługuje świadczenie rekompensacyjne.

4. Do wniosku o wypłatę świadczenia rekompensacyjnego wnioskodawca załącza zeznanie podatkowe wypełnione dla potrzeb ustalenia świadczenia rekompensacyjnego, w zakresie określonym w przepisach wydanych na podstawie ust. 7.

5. Świadczenie rekompensacyjne wypłaca odpowiednio organ rentowy wypłacający emeryturę lub rentę rodzinną, po przekazaniu informacji o wysokości należnego świadczenia rekompensacyjnego przez naczelnika urzędu skarbowego.

6. Do postępowania w sprawie świadczenia rekompensacyjnego stosuje się odpowiednio przepisy dotyczące zeznań podatkowych podatników.

7. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowy tryb postępowania w sprawie wypłaty świadczenia rekompensacyjnego oraz sposób wykorzystania zeznań podatkowych w tym postępowaniu, uwzględniając minimalne dane niezbędne do ustalenia i wypłaty świadczenia rekompensacyjnego.”;

3) użyte w art. 45a w pkt 3, w art. 45c w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia, w ust. 3, w ust. 3b dwukrotnie, w ust. 4, w ust. 6 we wprowadzeniu do wyliczenia i w pkt 1 w ust. 8 i 9, oraz w art. 45ca w ust. 2 pkt 2 wyrazy „1% podatku” zastępuje się wyrazami „1,5% podatku”.

**Art. 2.** W ustawie z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. 2016 r. poz. 2180, 1961 i 2255) użyte w art. art. 21b w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia i ust. 3, w ust. 4, w ust. 6 we wprowadzeniu do wyliczenia i w pkt 1 i w ust. 8. „1% podatku” zastępuje się wyrazami „1,5% podatku”.

**Art. 3.** W ustawie z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1778) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 75 ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Dodatek pielęgnacyjny wynosi 250 zł miesięcznie.”;

2) w art. 85:

a) ust. 2 otrzymuje brzmienie:

„2. Kwota najniższej emerytury, z zastrzeżeniem art. 24a ust. 6, art. 54, art. 54a ust. 2 i art. 87, oraz renty rodzinnej wynosi 853,84 zł miesięcznie,”

b) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Kwota najniższej emerytury przyjęta w odrębnych przepisach, z wyjątkiem przepisów o ubezpieczeniu społecznym i przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników, jako podstawa ustalania wysokości świadczeń emerytalno-rentowych lub ustalania prawa do tych świadczeń wynosi 1000,00 zł.”

c) w ust. 3 wyrazy „ust. 1 i 2 zastępuje się wyrazami „ust. 1-2a”.

**Art. 4.** W ustawie z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. 2016 r. poz. 1817 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 60, 573 i 1909) użyte w art. 22 w ust. 7 w pkt 1 i 2, w ust. 8 i 9, w art. 23 w ust. 6d w pkt 5 w lit. a i b i w ust. 6e pkt 5 lit. a i b, w art. 27 w ust. 1, 2, 2a, 2c, 3 i 4, w art. 27a w ust. 1 i 8–10, w art. 27aa w ust. 1–3 i w ust. 4 w pkt 1–3, w art. 27ab w ust. 7 w pkt 1-3 w ust. , w art. 27c w ust. 1 dwukrotnie, w ust. 2 w pkt 1 i 2 i w ust. 3, w art. 50c w ust. 1 i 2 oraz w art. 50d wyrazy „1% podatku” zastępuje się wyrazami „1,5% podatku”.

**Art. 5.** W ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 Nr 203 poz. 1966 z późn. zm.) w art. 9:

1) w ust. 1 liczbę „0,3934” zastępuje się liczbą „0,4554”;

2) w ust. 2 liczbę „0,1025” zastępuje się liczbą „0,1186”;

3) w ust. 3 liczbę „0,0160” zastępuje się liczbą „0,0185”.

**Art. 6.** Zakład Ubezpieczeń Społecznych i Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ustalą nową wysokość emerytur i rent rodzinnych, do których prawo zostało ustalone przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, w taki sposób, aby po zaprzestaniu pobierania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych emerytury i renty rodzinne wypłacane były osobom uprawnionym w takiej wysokości jak przed dniem wejścia w życie ustawy niniejszej ustawy.

**Art. 7.** Świadczenie rekompensacyjne wypłacane jest po raz pierwszy od dochodów z emerytur i rent rodzinnych za rok 2019.

**Art. 8.** Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2019 r.

## **UZASADNIENIE**

### **1. Potrzeba i cel wydania ustawy**

Celem propozycji jest zwiększenie aktywności osób starszych lub pobierających renty rodzinne. Niska aktywność zawodowa ludzi pobierających świadczenia emerytalne, szczególnie mocno odróżnia Polskę *in minus* od krajów najwyżej rozwiniętych. Znaczenie zwiększenia tej aktywności będzie rosło wraz ze starzeniem się polskiego społeczeństwa, którego tempo należy do najwyższych wśród krajów Unii Europejskiej.

Żeby zwiększyć aktywność osób starszych, praca musi się im bardziej opłacać. Temu ma służyć wyrównanie efektywnego opodatkowania PIT-em ich pracy oraz pracy pozostałych osób.

Żeby wyrównać efektywne opodatkowanie pracy osób starszych oraz pozostałych osób, należy "unettowić" emerytury oraz zwolnić je z PIT.

### **2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana oraz różnice pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym**

W obecnym stanie prawnym wszyscy pobierający emerytury i renty podlegają obowiązkowi podatkowemu w podatku dochodowym od osób fizycznych. Projekt zakłada zwolnienie z PIT emerytury lub renty rodzinnej z ubezpieczenia społecznego wypłacanej przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych albo emerytury lub renty rodzinnej z ubezpieczenia społecznego rolników, wypłacanej przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego. Oznacza to konieczność unettowienia tych świadczeń, do których prawo powstało przed dniem wejścia w życie ustawy. Biorąc pod uwagę, że obecnie kwota najniższej emerytury przewidziana w ustawie o systemie ubezpieczeń społecznych wynosi 1000 złotych należy ją skorygować o kwotę opodatkowania PIT-em.

Unettowienie nie powinno być źródłem oszczędności dla finansów publicznych. Stąd też, powinno mu towarzyszyć dotychczasowa możliwość podnoszenia swoich realnych dochodów poprzez korzystanie z ulg podatkowych zmniejszających podatek. W tym zakresie projekt uwzględnia (1) preferencyjne opodatkowanie dochodów przysługującym osobom samotnie wychowującym dzieci, (2) ulgę rehabilitacyjną, (3) ulgę na dzieci, ze względu na wielkość tych trzech rodzajów ulg, jak również szczególną sytuację podatników, którzy z nich korzystają. Dlatego też emerytom, którym przysługiwałoby prawo do tych ulg w przypadku

opodatkowania dochodów, będzie przyznawane specjalne świadczenie rekompensacyjne, ustalane na takich samych zasadach jak ulgi dla podatników PIT, z tym że wypłaty świadczeń realizować będzie ZUS i KRUS.

Dodatkowo, aby zapobiec temu, że skutkiem unettowienia dla budżetu państwa będzie pośrednia "oszczędność" z niewykorzystywania innych ulg przez emerytów, projekt podnosi dodatek pielęgnacyjny do kwoty 250 złotych. Taki wzrost dodatku pielęgnacyjnego z naddatkiem powinien skompensować emerytom niemożność skorzystania z innych ulg. Zdecydowana większość z szacowanego na około 1 mld zł zmniejszenia podatku dochodowego analizowanej grupy podatników w wyniku zastosowania odliczeń od dochodu i od podatku (bez składek na ubezpieczenia społeczne i składki na ubezpieczenie zdrowotne) wynika bowiem z korzystania przez emerytów z odliczenia od dochodu wydatków na cele rehabilitacyjne i odliczenia od podatku ulgi na dzieci, za które będzie im przyznane świadczenie kompensacyjne.

Unettowienie nie powinno pogarszać sytuacji finansowej organizacji prowadzących działalność pożytku publicznego, które korzystają z darowizn przekazywanych przez emerytów. Aby zrekompensować im ubytek dochodu, projekt zwiększa odpis od PIT przysługujący innym podatnikom o z 1% do 1,5% od naliczonego podatku. Takie zwiększenie odpisu od PIT powinno istotnie poprawić sytuację finansową tych organizacji, gdyż kwota 1% należnego podatku od emerytur, podlegająca przekazaniu na rzecz organizacji pożytku publicznego nie przekracza 100 mln zł. Skalę poprawy można szacować na ponad 200 mln zł.

Unettowienie nie powinno poprawiać sytuacji budżetu państwa kosztem budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Aby zrekompensować samorządom ubytek dochodów z PIT wynikający z unettowienia, zwiększa się odpowiednio ich udział w dochodach sektora finansów publicznych z PIT o wartość odpowiadającą zmniejszeniu dotacji budżetu państwa do FUS po unettowieniu.

### **3. Skutki społeczne, gospodarcze i prawne**

Projekt przyniesie realne korzyści społeczne i gospodarcze. Dotyczyć to będzie zarówno grupy pracowników jak i pracodawców. Zwiększy się aktywność zawodowa osób w wieku emerytalnym i ich dochody netto z pracy, co przełoży się na ich większą aktywność

społeczną. Najbardziej na rozwiązaniu skorzystają osoby w wieku emerytalnym o niskich dochodach z pracy. W warunkach roku 2017 emeryt dorabiający sobie w skali roku do 6600 zł, czyli do 550 zł miesięcznie, zyskałby do 1188 zł, czyli do 99 zł miesięcznie. Dla osób dorabiających sobie więcej niż 6600 zł w ciągu roku, ta korzyść malałaby stopniowo aż do 556 zł w skali roku, czyli do 46,33 zł miesięcznie – przy dochodach w wysokości 11000 zł (lub więcej) w skali roku, tj. 916,67 zł miesięcznie.

W rezultacie, zmniejszy się zjawisko wykluczenia społecznego osób starszych. Poprzez możliwe obniżenie kosztów pracy emerytów, wzmocni się konkurencyjność ich oferty na rynku pracy. Wpłynie to także korzystnie na poszerzające się zjawisko braku chętnych na oferty pracy w związku z obniżającym się bezrobociem.

Skutkami prawnymi ustawy będzie zmiana zadań organów podatkowych i organów emerytalno-rentowych. Dodatkowo, skutkiem projektu będzie konieczność wydania rozporządzenia dotyczącego trybu postępowania w sprawie wypłaty świadczenia rekompensacyjnego oraz sposobu wykorzystania zeznań podatkowych, które wydane będzie na podstawie ust. 7 w dodawanym art. 27h ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Podstawowe założenie aktu wykonawczego to:

- zastosowanie do postępowania w sprawie świadczenia rekompensacyjnego przepisów dotyczących ustalania ulg podatkowych w możliwie najszerszym zakresie,
- określenie formularzy zeznań podatkowych, jakie będą odpowiednio używane w procedurze ustalania świadczeń rekompensacyjnych,
- określenie minimalnych danych jakie będą niezbędne do pozyskania w postępowania dla ustalania prawa do świadczenia i jego wysokości.

Proponuje się, aby ustawa weszła w życie 1 stycznia 2019 r.

#### **4. Skutki finansowe i obciążenie finansowe budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego.**

Unettowanie świadczeń emerytalnych będzie się wiązało ze spadkiem dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W celu zrekompensowania samorządom ubytku dochodów z PIT wynikający z unettowania, należy zwiększyć ich udział w dochodach sektora finansów publicznych z PIT o wartość odpowiadającą zmniejszeniu dotacji budżetu państwa do FUS po unettowaniu. Wskaźnik udziału jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) funkcjonujący w obecnej ustawie z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. 2003 nr 203 poz. 1966) w podatku dochodowym

od osób fizycznych został zwiększony poprzez dodanie różnicy wynikającej z potencjalnych podatków osób pobierających świadczenie.

Unettowanie nie powinno pogarszać sytuacji finansowej organizacji, prowadzących działalność pożytku publicznego, które korzystają z darowizn przekazywanych przez emerytów. Aby zrekompensować im ubytek dochodu, odpis od PIT przysługujący innym podatnikom zostanie zwiększony do 1,5%, co zapewni tym organizacjom poziom finansowania na poziomie o ponad 200 mln wyższym niż obecnie. Taka poprawa sytuacji finansowej tych organizacji jest celowa zarówno ze względu na realizowane przez nie ważne społecznie funkcje, jak i na konstrukcję odpisu, którego wartość powinna być możliwie łatwa do zapamiętania i obliczenia przez podatników.

Koszt dla finansów publicznych wszystkich proponowanych rozwiązań można szacować na maksymalnie około 1 mld zł. Koszt ten obejmuje w szczególności wzrost wydatków publicznych na dodatki pielęgnacyjne (ok. 0,4 mld zł minus odpisy od PIT w analizowanej grupie podatników inne niż te, za które będzie im przysługiwać świadczenie kompensacyjne) oraz wzrost netto odpisu od PIT przekazywanego organizacjom prowadzącym działalność pożytku publicznego (ok. 0,2 mld zł). Zawiera on także koszt (ok. 0,2-0,4 mld zł), który pojawiłby się, gdyby wprowadzane zachęty do pracy nie skłoniły żadnego dodatkowego emeryta do zarobkowania, a jedynie podniosły dochody tych, którzy już teraz uzupełniają swoje dochody ze świadczeń dochodami z pracy. Powinny go pomniejszać wpływy z podatków i składek na ubezpieczenie społeczne opłacanych przez zaktywizowanych emerytów i ich pracodawców.

#### **5. Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.**

**6.** Projekt ustawy nie zawiera przepisów technicznych w rozumieniu rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 23 grudnia 2002 r. w sprawie funkcjonowania krajowego systemu notyfikacji norm i aktów prawnych (Dz. U. poz. 2039 oraz z 2004 r. poz. 597), w związku z tym nie podlega notyfikacji.

#### **7. Projekt wywiera wpływ na działalność mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców.**

Regulacje wprowadzane ustawą stwarzają korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Obniżenie kosztów pracy, osób

starszych i pobierających renty rodzinne zachęci ich do podejmowania pracy, co jest szczególnie korzystne i może realnie wpłynąć na wzrost konkurencyjności mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców. Skutkiem ustawy będzie możliwość zatrudnienia doświadczonych pracowników przy poniesieniu niższych kosztów z tytułu braku opodatkowania wynagrodzenia.

Warszawa, 6 grudnia 2017 r.

BAS-WASiE/WAPM-2487/17

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Szczerba)**

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2012 r. poz. 32, ze zmianami) sporządza się następującą opinię:

**I. Przedmiot projektu ustawy**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw przewiduje nowelizację:

- 1) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2016 r., poz. 2032 ze zm.; dalej: u.p.d.f.), w zakresie zmiany art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 45a pkt 3, art. 45c ust. 1, 3, 3b, 4, 6, 8 i 9, art. 45ca ust. 2 pkt 2 oraz dodania art. 27h;
- 2) ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2016 r. poz. 2180 ze zmian.; dalej: u.rycz.), w zakresie zmiany art. 21b ust. 1, 3, 4, 6 i 8;
- 3) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383 ze zmian.; dalej: u.e.r.), w zakresie zmiany art. 75 ust. 2 oraz art. 85;
- 4) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zmian.; dalej: u.wol.), w zakresie zmiany artykułów 22, 23, 27, 27a, 27aa, 27ab, 27c, 50c i 50d;
- 5) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453; dalej: u.d.j.s.t.), w zakresie zmiany art. 9.

Ad. 1) Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych polegają na:

Po pierwsze – wyłączeniu z przedmiotowego zakresu u.p.d.f. emerytur i rent rodzinnych z ubezpieczenia społecznego wypłacanych przez Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ZUS) oraz emerytur i rent rodzinnych z

ubezpieczenia społeczne rolników wypłacanych przez Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) (nowe brzmienie pkt 1 w art. 10 ust. 1 u.p.d.f. – art. 1 pkt 1 projektu). W obecnym stanie prawnym emerytury i renty, bez względu na ich charakter prawny oraz podmiot wypłacający świadczenie, stanowią źródło przychodów zdefiniowane w art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.d.f. Wyłączenie emerytur i rent rodzinnych z ubezpieczenia społecznego lub ubezpieczenia społecznego rolników, wypłacanych odpowiednio przez ZUS lub KRUS oznacza, że nie będą podlegały one opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, co w konsekwencji ma prowadzić do ich „unettowienia”;

Po drugie – objęciu osób uzyskujących przychody z emerytury lub renty rodzinnej, wyłączone z przedmiotowego zakresu u.p.d.f. na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 w brzmieniu nadanym nowelizacją, tzw. świadczeniem rekompensacyjnym (nowy art. 27h u.p.d.f. – art. 1 pkt 2 projektu). Ma ono przysługiwać tym osobom, które – gdyby emerytury i renty rodzinne podlegały opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych – spełniałyby dotychczasowe warunki do preferencyjnego rozliczenia podatku wspólnie z dzieckiem (na zasadach określonych w art. 6 ust. 4 u.p.d.f.), którym przysługiwałaby ulga na dziecko na podstawie art. 27f u.p.d.f. lub które poniosły wydatki na cele rehabilitacyjne, o których mowa w art. 26 ust. 1 pkt 6 u.p.d.f. Świadczenie rekompensacyjne miałoby na celu zrekompensowanie tym podatnikom utratę korzyści wynikających z tych ulg, związaną z wyłączeniem przychodów z emerytur i rent rodzinnych wypłacanych przez ZUS i KRUS z przedmiotowego zakresu podatku dochodowego. W nowym art. 27h u.p.d.f. określono wysokość świadczenia rekompensacyjnego (ust. 2), warunki formalne jego wypłaty (ust. 3 i 4), podmiot wypłacający świadczenie (ust. 5 – ma to być organ rentowy), przepisy stosowane do postępowania w zakresie wypłaty świadczenia (ust. 6) oraz upoważniono ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia szczegółowego trybu postępowania w sprawie wypłaty świadczenia (ust. 7);

Po trzecie – zwiększeniu z 1% do 1,5% odpisu z podatku dochodowego od osób fizycznych, przekazywanego organizacjom pożytku publicznego przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 45c u.p.d.f. (zmiana art. 45a pkt 3, art. 45c ust. 1, 3, 3b, 4, 6, 8 i 9, art. 45ca ust. 2 pkt 2 – art. 1 pkt 3 projektu).

Ad. 2) Zmiany w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne polegają na zwiększeniu do 1,5% odpisu z podatku dochodowego od osób fizycznych opłacanego w formie ryczałtu ewidencjonowanego, przekazywanego organizacjom pożytku publicznego przez podatników opłacających ten podatek (zmiana ust. 1, 3, 4, 6 i 8 w art. 21b u.rycz. – art. 2 projektu).

Ad. 3) Zmiany w ustawie o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych polegają na:

Po pierwsze – podwyższeniu dodatku pielęgnacyjnego do 250 zł (zmiana ust. 2 w art. 75 u.e.r. – art. 3 pkt 1 projektu);

Po drugie – określeniu nowych kwot najniższej emerytury oraz renty rodzinnej, co związane jest z „unettowieniem” emerytur i rent rodzinnych wypłacanych z ubezpieczenia społecznego przez ZUS lub z ubezpieczenia społecznego rolników przez KRUS (zmiana ust. 2 i 3 oraz nowy ust. 2a w art. 85 u.e.r. – art. 3 pkt 2 projektu). W projekcie zaproponowano, aby najniższa emerytura i renta rodzinna w przypadku emerytur i rent rodzinnych niepodlegających podatkowi dochodowemu od osób fizycznych wynosiła 853,84 zł miesięcznie (obecnie 1.000 zł), zaś w przypadku pozostałych emerytur i rent – 1.000 zł miesięcznie (jak obecnie).

Ad. 4) Zmiany w ustawie o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie zostały skorelowane ze zmianami w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, dotyczącymi maksymalnego odpisu podatkowego przekazywanego przez podatnika organizacjom pożytku publicznego (zmiany artykułów 22, 23, 27, 27a, 27aa, 27ab, 27c, 50c i 50d – art. 4 projektu).

Ad. 5) Zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego polegają na podwyższeniu wskaźników udziału tych jednostek (gmin, powiatów, województw) w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych (zmiany w ust. 1-3 w art. 9 u.d.j.s.t. – art. 5 projektu). Udział gmin w dochodach z podatku dochodowego od osób fizycznych ma być liczony przy zastosowaniu współczynnika 0,4554 (obecnie – 0,3934), udział powiatów w dochodach z tego podatku ma być liczony przy zastosowaniu współczynnika 0,1186 (obecnie – 0,1025), zaś udział województw przy zastosowaniu współczynnika 0,0185 (obecnie – 0,0160).

Projekt zawiera również przepis nakazujący Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ustalenie na nowo wysokości emerytur i rent rodzinnych, do których prawo zostało ustalone przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 6), przy czym „unettowiona” emerytura lub renta rodzinna nie może być niższa niż świadczenie wypłacane obecnie po uwzględnieniu zaliczek na podatek dochodowy.

Istotą nowelizacji jest, jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy, zwiększenie aktywności osób starszych lub pobierających renty rodzinne.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 2019 r. (art. 8 projektu), przy czym świadczenie rekompensacyjne wypłacane ma być po raz pierwszy od dochodów z emerytur i rent rodzinnych za rok 2019 (art. 7 projektu).

## **II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy**

Projekt ustawy zawiera zmiany w przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych, ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

Wynikające z projektu zmiany dotyczą: po pierwsze – zasad opodatkowania emerytur i rent rodzinnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych, po drugie – praw podatników do dysponowania kwotą należnego od nich podatku dochodowego w zakresie przekazywania części tego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, po trzecie – wysokości dodatku pielęgnacyjnego, po czwarte – wysokości najniższej emerytury i renty rodzinnej, po piąte – zasad podziału dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych pomiędzy budżet państwa oraz budżety gmin, powiatów i województw, po szóste – zasad unettowienia emerytur i rent rodzinnych, do których prawo zostało ustalone przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Ponadto projektowana ustawa wprowadza nowe świadczenie na rzecz osób fizycznych, tzw. świadczenie rekompensacyjne, które ma przysługiwać osobom fizycznym otrzymującym emeryturę lub rentę rodzinną z ubezpieczenia społecznego lub ubezpieczenia społecznego rolników, spełniającym warunki określone w nowym art. 27h ust. 1 u.p.d.f.

Opiniowany projekt odnosi się więc w pierwszej kolejności do zasad opodatkowania osób fizycznych podatkiem dochodowym, z którymi powiązано tzw. świadczenie rekompensacyjne.

Podatek dochodowy od osób fizycznych należy do podatków bezpośrednich, które nie są zasadniczo elementem wspólnej polityki podatkowej państw członkowskich Unii Europejskiej. Harmonizacja podatków dochodowych możliwa jest tylko w zakresie, w jakim mają one bezpośredni wpływ na ustanowienie lub funkcjonowanie rynku wewnętrznego (por. art. 115 TfUE). Dotyczyć więc może przede wszystkim podmiotów gospodarczych. Nie oznacza to jednak, że przepisy kształtujące opodatkowanie dochodów osób fizycznych w zakresie nieodnoszącym się do działalności gospodarczej – a do takiej kategorii zaliczyć należy zmiany zakresu przedmiotowego u.p.d.f., połączone z wprowadzeniem tzw. świadczenia rekompensacyjnego (zmiana pkt 1 w art. 10 ust. 1 u.p.d.f. oraz dodanie art. 27h w u.p.d.f.) – nie muszą uwzględniać wymogów wynikających z prawa UE. Przede wszystkim powinny być zgodne z wymogami traktatowymi.

W zakresie wynikającym z projektowanej nowelizacji należy mieć na uwadze przede wszystkim postanowienia prawa UE dotyczące niedyskryminacji obywateli UE.

Zgodnie z art. 18 TfUE zakazana jest wszelka dyskryminacja ze względu na przynależność państwową.

„Niedyskryminacja (równość) w znaczeniu formalnym wymaga równego traktowania osób, które są w podobnej sytuacji lub – w innym ujęciu – że podobne (jednakowe) sytuacje będą traktowane podobnie (jednakowo), a niepodobne (niejednakowe) sytuacje będą traktowane niejednakowo, chyba że istnieją obiektywnie uzasadnione podstawy do innego traktowania. Ma zastosowanie zarówno do traktowania osób ze względu na zakazane kryterium różnicujące, jak np. obywatelstwo lub płeć, ale także w odniesieniu do wszelkich innych wypadków nieracjonalnych i nieuzasadnionych różnic w traktowaniu.” (A.Wróbel [w:] A.Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, Wyd. Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa, 2012 r., tom I, s. 385).

W pozostałym zakresie materia objęta projektem nie jest regulowana prawem UE.

### **III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej**

W odniesieniu do zasad opodatkowania dochodów osób fizycznych projekt zakłada wyłączenie z zakresu przedmiotowego u.p.d.f. emerytur i rent rodzinnych z ubezpieczenia społecznego wypłacanych przez ZUS oraz emerytur i rent rodzinnych z ubezpieczenia społecznego rolników wypłacanych przez KRUS. Wyłączenie to ma być powiązane z przyznaniem tym osobom świadczenia rekompensacyjnego, o ile dotychczasowy podatnik podatku dochodowego od osób fizycznych będzie spełniał warunki do preferencyjnego opodatkowania dla osób samotnie wychowujących dzieci (art. 6 ust. 4 u.p.d.f.), korzystania z ulgi podatkowej na dziecko (art. 27f u.p.d.f.) lub w związku z ponoszeniem wydatków na cele rehabilitacyjne (art. 26 ust. 1 pkt 6 u.p.d.f.).

Wyłączenie, o którym mowa w zmienionym art. 10 ust. 1 pkt 1 u.p.d.f. ma charakter przedmiotowy. Odnosi się do emerytur i rent rodzinnych wypłacanych przez ZUS lub KRUS, bez różnicowania obywatelstwa i miejsca zamieszkania podatnika. Podobnie, świadczenie rekompensacyjne ma przysługiwać wszystkim osobom pobierającym emerytury lub renty rodzinne, które przed zmianami wprowadzonymi projektowaną ustawą podlegały opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, o ile osoba pobierająca takie świadczenie spełni warunki materialne określone w nowym art. 27h ust. 1 u.p.d.f. Te zaś odnoszą się zarówno do obywateli polskich, jak i osób niemających obywatelstwa polskiego. Istotne znaczenie mają w tym przypadku zasady skorzystania z preferencji podatkowej określone, odpowiednio w art. 6 u.p.d.f. (w przypadku preferencyjnego opodatkowania dochodów osób samotnie wychowujących dziecko), art.26 u.p.d.f. (w przypadku wydatków na cele rehabilitacyjne) oraz art. 27f (w przypadku ulgi na dziecko).

Tym samym zmiany w u.p.d.f. dotyczące wyłączenia z przedmiotowego zakresu ustawy emerytur i rent rodzinnych wypłacanych przez ZUS i KRUS oraz przyznania świadczenia rekompensacyjnego nie naruszają art. 18 TfUE

W pozostałym zakresie – praw podatników do dysponowania kwotą należnego od nich podatku dochodowego (zmiana ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o działalności pożytku

publicznego w zakresie przekazywania części tego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego i o wolontariacie, a także częściowo u.p.d.f.), wysokości dodatku pielęgnacyjnego oraz najniższej emerytury i renty rodzinnej (zmiana ustawy o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych), zasad podziału dochodów z podatku dochodowego od osób fizycznych pomiędzy budżet państwa i budżety samorządowe (zmiana ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), a także zasad „unettowienia” emerytur i rent rodzinnych (art. 6 projektu) – opiniowany projekt nie jest objęty regulacjami prawa Unii Europejskiej.

#### **IV. Konkluzja**

Przedmiot poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw w zakresie zmian w u.p.d.f. dotyczących zasad opodatkowania emerytur i rent rodzinnych oraz przyznania świadczenia rekompensacyjnego nie jest sprzeczny z prawem Unii Europejskiej.

W pozostałym zakresie – zmiany ustaw o zryczałtowanym podatku dochodowym od osób fizycznych, o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych oraz ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego), a także zasad „unettowienia” emerytur i rent rodzinnych – nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Akceptował:  
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych

Wojciech Arndt

Warszawa, 6 grudnia 2017 r.

BAS-WASiE/WAPM-2488 /17

Pan  
Marek Kuchciński  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Michał Szczerba) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu**

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw przewiduje nowelizację:

- 1) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U z 2016 r., poz. 2032 ze zm.; dalej: u.p.d.f.), w zakresie zmiany art. 10 ust. 1 pkt 1, art. 45a pkt 3, art. 45c ust. 1, 3, 3b, 4, 6, 8 i 9, art. 45ca ust. 2 pkt 2 oraz dodania art. 27h;
- 2) ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2016 r. poz. 2180 ze zmian.; dalej: u.rycz.), w zakresie zmiany art. 21b ust. 1, 3, 4, 6 i 8;
- 3) ustawy z dnia 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych (Dz. U. z 2017 r. poz. 1383 ze zmian.; dalej: u.e.r.), w zakresie zmiany art. 75 ust. 2 oraz art. 85;
- 4) ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2016 r. poz. 1817 ze zmian.; dalej: u.wol.), w zakresie zmiany artykułów 22, 23, 27, 27a, 27aa, 27ab, 27c, 50c i 50d;
- 5) ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2017 r. poz. 1453; dalej: u.d.j.s.t.), w zakresie zmiany art. 9.

Wynikające z projektu ustawy zmiany dotyczą: po pierwsze – zasad opodatkowania emerytur i rent rodzinnych podatkiem dochodowym od osób fizycznych, po drugie – praw podatników do dysponowania kwotą należnego od nich podatku dochodowego w zakresie przekazywania części tego podatku na rzecz organizacji pożytku publicznego, po trzecie – wysokości dodatku pielęgnacyjnego, po czwarte – wysokości najniższej emerytury i renty rodzinnej, po piąte – zasad podziału dochodów z podatku dochodowego od osób

fizycznych pomiędzy budżet państwa oraz budżety gmin, powiatów i województw, po szóste – zasad unettowienia emerytur i rent rodzinnych, do których prawo zostało ustalone przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy.

Ponadto projektowana ustawa wprowadza nowe świadczenie na rzecz osób fizycznych, tzw. świadczenie rekompensacyjne, które ma przysługiwać osobom fizycznym otrzymującym emeryturę lub rentę rodzinną z ubezpieczenia społecznego lub ubezpieczenia społecznego rolników, spełniającym warunki określone w nowym art. 27h ust. 1 u.p.d.f.

Projekt zawiera również przepis nakazujący Zakładowi Ubezpieczeń Społecznych oraz Kasie Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego ustalenie na nowo wysokości emerytur i rent rodzinnych, do których prawo zostało ustalone przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy (art. 6), przy czym „unettowiona” emerytura lub renta rodzinna nie może być niższa niż świadczenie wypłacane obecnie po uwzględnieniu zaliczek na podatek dochodowy.

Istotą nowelizacji jest, jak wynika z uzasadnienia dołączonego do projektu ustawy, zwiększenie aktywności osób starszych lub pobierających renty rodzinne.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej. Projekt nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Akceptował:  
Dyrektor Biura Analiz Sejmowych



Wojciech Arndt