



SĄD NAJWYŻSZY
Rzeczypospolitej Polskiej

DS- 173-56/20
16. 01. 2020

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego
Prof. dr hab. Małgorzata Gersdorf

Warszawa, dnia 15 stycznia 2020 r.

Do druku nr 133

BSA III-021-345/19

Pan
Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 19 grudnia 2019 r., SPS-WP-173-27/19 działając na podstawie art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (j.t. Dz.U. z 2019 r. poz. 825) w załączeniu uprzejmie przesyłam uwagi Sądu Najwyższego do *posełskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn.*

Z poważaniem

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej





Sąd Najwyższy

Biuro Studiów i Analiz

Warszawa, dnia 15 stycznia 2020 r.

BSA III – 021 – 347/19

UWAGI

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od spadków i darowizn,
który wpłynął do Sekretariatu Marszałka Sejmu w dniu 12 grudnia 2019 r., nr EW-020-31/19

Celem projektu ustawy jest rozszerzenie kręgu osób zwolnionych od podatku od nabycia w drodze dziedziczenia lub darowizny własności rzeczy lub praw majątkowych, o wychowanków rodzin zastępczych i rodzinnych domów dziecka, gdy spadkodawcą bądź darczyńcą była osoba tworząca rodzinę zastępczą lub prowadząca rodzinny dom dziecka. Analogicznie jak w przepisie art. 4a ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jednolity Dz. U. 2019, poz. 1813, dalej też u.p.s.d.) projektowane rozwiązanie ma (w zamyśle projektodawców) realizować zbliżone cele społeczne.

Aktualnie przyjmuje się, że obowiązek sporządzania oceny skutków regulacji projektu ustawy dotyczy jedynie rządowych projektów aktów normatywnych. Opiniowany projekt został przygotowany przez grupę posłów, a w konsekwencji nie był poprzedzony analizami, o których mowa w § 1 Zasad techniki prawodawczej, stanowiących załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 2 czerwca 2002 r. (tekst jednolity Dz. U. 2016, poz. 283). Choć uzasadnienie projektu zawiera punkt zatytułowany „Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i źródła finansowania” to ogranicza się do stwierdzenia, że „Wejście w życie projektowych przepisów przyczyni się do poprawy sytuacji osób przebywających w zastępczej opiece rodzinnej”, a jednocześnie „może spowodować ograniczenie wpływów do budżetów gmin. Skala tego zjawiska jest trudna do oszacowania *ex ante*”.

1. Wprowadzenie zmian podatkowych wymaga pogłębionego badania ich ekonomicznych konsekwencji. W tej kwestii możliwe jest jedynie wskazanie niektórych danych, które powinny zostać rozważone na etapie dalszych prac.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Rodziny Pracy i Polityki Społecznej, ustalonymi na podstawie sprawozdań rzeczowo-finansowych z wykonywania zadań z zakresu wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej, według stanu na dzień 31 grudnia 2018 r.¹ w pieczy zastępczej przebywało 72 339 dzieci.

W pieczy rodzinnej pozostawało 55 288 dzieci, umieszczonych w 37 252 podmiotach rodzinnej pieczy zastępczej. Rodziny zastępcze stanowiły 98% ogólnej liczby podmiotów rodzinnej pieczy zastępczej. Pozostałe 2%, to rodzinne domy dziecka. Było ich 613.

Rodzin zastępczych utworzonych przez osoby spokrewnione z dzieckiem było 23 544. Zastępczych rodzin niezawodowych było 10 963, a zawodowych tylko 2 126. W pieczy instytucjonalnej pozostawało 17 051 wychowanków.

¹ Informacja Rady Ministrów o realizacji w roku 2018 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, Dz. U. 2019 r. poz. 1111 i 924, s. 7, 12 -13, 16

W 2018 r. z rodzinnych form pieczy zastępczej do rodzin naturalnych powróciło 2 081 dzieci, 1 228 zostało przysposobionych, a 4 218 wychowanków, którzy osiągnęli pełnoletność, opuściło rodzinne formy pieczy zastępczej. Dane statystyczne wskazują, że wzrasta liczba wychowanków pieczy zastępczej, którzy - mimo osiągnięcia pełnoletności - pozostają w dotychczasowych rodzinach zastępczych i w rodzinnych domach dziecka. W 2018 r. grupa pełnoletnich wychowanków instytucjonalnej pieczy zastępczej w wieku 18- 24 lata liczyła 2 101 osób.

Z powyższych danych wynika, że grupa ewentualnych beneficjentów projektowanej ustawy, gdyby została ona uchwalona w brzmieniu zgodnym z tekstem projektu, byłaby relatywnie niewielka. Trzeba jednak odnotować, że ta sama osoba przed osiągnięciem pełnoletności może być wychowywana w kilku różnych rodzinach zastępczych, bądź może zostać skierowana z rodziny zastępczej do rodzinnego domu dziecka (lub odwrotnie), ewentualnie do instytucjonalnej placówki pieczy zastępczej. Nie można wykluczyć, iż w pojedynczych przypadkach wychowanek pieczy zastępczej zostanie obdarowany (powołany do spadku) przez więcej niż jedną osobę, która w przeszłości realizowała wobec niego rodzinną pieczę zastępczą.

2. Konstrukcja zwolnienia od podatku zastosowana w art. 4a u.p.s.d., do którego nawiązuje projekt ustawy, wskazuje na jej społeczny (pozaśfiskalny) cel. Uprawnionymi do zwolnienia (po spełnieniu ustawowo określonych warunków) są osoby zaliczone do I grupy podatkowej (małżonek, zstępni, wstępni, pasierb, rodzeństwo, ojczym i macocha). Wymienione osoby tworzą rodzinę (w tym zrekonstruowaną wskutek kolejnego małżeństwa po ustaniu małżeństwa wcześniej zawartego). W typowych stanach faktycznych określonemu stosunkowi rodzinno-prawnemu (małżeństwa, pokrewieństwa bądź powinowactwa) towarzyszą więzi emocjonalne. Stosując znaczne uproszczenie można też stwierdzić, że unormowania z zakresu majątkowych stosunków rodzinnych oraz ustalenie kręgu spadkobierców ustawowych wskazują na dążenie do wzmacniania osobistych relacji rodzinnych przez unormowania majątkowe. Zwolnienie wymienionych osób od podatku od spadków i darowizn jest konsekwencją tej prawidłowości bowiem wzmacnia ochronę rodziny.

Analogicznego celu nie realizuje natomiast omawiany poselski projekt ustawy. Jego celem jest poprawa ochrony osób, których rodziny (w większości) nie wypełniły w sposób należyty swoich obowiązków co spowodowało konieczność umieszczenia ich w pieczy zastępczej. Sieroctwo biologiczne współcześnie w Polsce nie stanowi bowiem głównej przyczyny umieszczania dzieci w pieczy zastępczej, w odróżnieniu od sytuacji po II wojnie światowej². Precyzyjne ustalenie liczby sierot w danym czasie jest trudne. W opracowania demograficznych podawane są dane szacunkowe z odnotowywaną tendencją spadkową tego zjawiska³.

Z danych Wydziału Statystycznej Informacji Zarządczej Ministerstwa Sprawiedliwości, ustalonych na podstawie stanu kart Opm, wynika, że w 2018 r. z powodu sieroctwa ustanowiono

² W. Theiss, *Sieroctwo wojenne polskich dzieci (1939-1945). Zarys problematyki*, „Przegląd Pedagogiczny” 2012/1, s. 80. Autor ustalił, że po II wojnie światowej w Europie było 13 mln sierot i półsierot, a w Polsce 1,5 mln dzieci było sierotami, półsierotami bądź dziećmi opuszczonymi, co stanowiło 22% „całego młodego pokolenia Polaków”.

³ P. Szukalski, *Sieroctwo biologiczne osób nieletnich w Polsce w długookresowej perspektywie* [w:] *Wizerunki roli rodzinnych*, red. A. Kotlarska-Michalska, „Roczniki Socjologii Rodziny”, UAM, Poznań 2007, t. XVIII.

opiekę dla 2 118 małoletnich, podczas gdy z powodu pozbawienia władzy rodzicielskiej nastąpiło to odnośnie do 23 181 dzieci⁴.

W uzasadnieniu projektu wskazano, że pominięcie wśród osób zwolnionych od podatku wychowanków rodzinnych form pieczy zastępczej, które byłyby beneficjentami projektowanej ustawy, gdyby została uchwalona, jest „wysoce niesprawiedliwe społecznie”, szczególnie że „dziecko adoptowane czy też pasierb nie podlegają temu obowiązkowi podatkowemu”. Konieczne jest odnotowanie, iż ten argument nie jest uzasadniony. Osoba przysposobiona ma bowiem status dziecka osoby przysposabiającej, zaś pasierb w rodzinie zrekonstruowanej wskutek małżeństwa jego rodzica zajmuje wobec ojczyma bądź macochy pozycję zbliżoną do pozycji dziecka.

Sytuacja wychowanka pieczy zastępczej jest inna. Piecza zastępcza nie jest rozwiązaniem docelowym. Art. 112⁴ k.r.o. stwierdza jednoznacznie, iż „dziecko umieszcza się w pieczy zastępczej do czasu zaistnienia warunków umożliwiających jego powrót do rodziny albo umieszczenie go w rodzinie przysposabiającej”. Gdy realizacja powyższego nie jest w danym przypadku możliwa, stanowi to wyraz porażki podmiotów, których zadaniem jest udzielenie wsparcia rodzinie.

Gdyby uznać za cel projektowanego przepisu poprawę sytuacji wychowanków pieczy zastępczej, to trudno uzasadnić dlaczego z przewidywanego „przywileju” miałyby zostać wyłączone osoby, które pozostawały jako dzieci w zastępczej pieczy instytucjonalnej, a zostały obdarowane lub powołane do dziedziczenia przykładowo przez opiekuna, który był wychowawcą dziecka w placówce, a także osoby osobiście wychowywane przez opiekunów (choćby nie mieli statusu rodziny zastępczej) i obdarowane przez nich (powołane do dziedziczenia).

Celowe wydaje się odnotowanie, iż art. 4a u.p.s.d. w jednakowy sposób traktuje wymienione tam osoby zachowując „równoległość” uprawnień. Zwolnienie od podatku przysługuje bowiem przykładowo zarówno dziecku jak rodzicowi, zarówno pasierbowi jak i ojczymowi bądź macosze w przypadku obdarowania (dziedziczenia) przez „drugą stronę” określonej relacji rodzinnej. W projekcie takiej „równoległości” nie ma, choć przecież były wychowanek pieczy zastępczej, gdy jest już osobą samodzielną może (w geście wdzięczności) obdarować byłego rodzica zastępczego bądź opiekuna znajdującego się w trudnej sytuacji materialnej, będącego w podeszłym wieku lub dotkniętym niepełnosprawnością. Względy społeczne mogłyby przemawiać za zwolnieniem obdarowanego, w takiej sytuacji od podatku od darowizny.

3. Powyższe uwagi jedynie sygnalizują złożoność problematyki będącej przedmiotem opiniowanego projektu ustawy. Wydaje się, iż projekt ten może być traktowany jedynie jako wstęp do pogłębionych badań i analiz, które mogą doprowadzić do ewentualnej zmiany ustawy o podatku od spadków i darowizn. Zadaniem opiniującego nie jest ocena, czy przeprowadzenie odpowiednich prac analitycznych jest możliwe po nadaniu projektowi dalszego biegu w procedurze sejmowej.

⁴ E. Holewińska-Łapińska, *Nadzór sądu opiekuńczego nad sprawowaniem opieki dotyczącej małoletniego podopiecznego*, Warszawa 2019, Raport Instytutu Wymiaru Sprawiedliwości, s. 23.

https://iws.gov.pl/wp-content/uploads/2019/07/IWS_Holewińska-Łapińska-E._Nadzór-sądu-opiekuńczego-nad-sprawowaniem-opieki.pdf