



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
IX kadencja
Marszałek Senatu

Druk nr 2016

Warszawa, 17 lutego 2022 r.

Szanowna Pani
Elżbieta Witek
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

mam zaszczyt przekazać Pani Marszałek podjęte przez Senat na 37. posiedzeniu w dniu 16 lutego 2022 r. uchwały:

- w sprawie ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych oraz niektórych innych ustaw,
- **w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin,**
- w sprawie ustawy o wsparciu gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów związanych ze zmianą standardu nadawania naziemnej telewizji cyfrowej.

Przyjęcie poprawek Senatu może spowodować konieczność zmiany oznaczeń jednostek systematyzacyjnych, redakcyjnych lub ich fragmentów, w celu zachowania ciągłości numeracji albo ciągłości alfabetycznej, oraz w konsekwencji konieczność odpowiedniej korekty odesłań.

Z poważaniem

(-) Tomasz Grodzki

UCHWAŁA
SENATU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 16 lutego 2022 r.

**w sprawie ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych,
ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób
niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin**

Senat, po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm na posiedzeniu w dniu 27 stycznia 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin, wprowadza do jej tekstu następujące poprawki:

- 1) w art. 1 w pkt 3, w art. 53a:
 - a) w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia wyrazy „od lutego” zastępuje się wyrazami „od marca”,
 - b) w ust. 5 wyrazy „za styczeń 2022 r.” zastępuje się wyrazami „za styczeń i luty 2022 r.”;

- 2) w art. 1 w pkt 3, w art. 53a:
 - a) w ust. 1 we wprowadzeniu do wyliczenia,
 - b) w ust. 9
– wyrazy „o których mowa w art. 31, art. 38 ust. 1, art. 41 ust. 1 i art. 42 ust. 1” zastępuje się wyrazami „o których mowa w art. 38 ust. 1 i art. 42 ust. 1”;

- 3) w art. 1 w pkt 3, w art. 53a w ust. 5 skreśla się wyraz „wykonawczych”;

- 4) w art. 1 w pkt 3, w art. 53a w ust. 9 wyrazy „W przypadku gdy podatnik uzyskujący przychody od płatnika, który nie odlicza kwoty stanowiącej 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, złożył temu płatnikowi” zastępuje się wyrazami „W przypadku gdy podatnik

złożył płatnikowi”;

- 5) w art. 2 w pkt 2, w art. 33b w ust. 9 w zdaniu pierwszym:
 - a) wyrazy „Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1” zastępuje się wyrazami „Minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, wzór wniosku, o którym mowa w ust. 1”,
 - b) kropkę na końcu zastępuje się przecinkiem oraz dodaje się wyrazy „mając na względzie konieczność zapewnienia identyfikacji tego pracodawcy, niezbędnej weryfikacji spełniania przez niego warunków otrzymania środków, o których mowa w ust. 1, oraz ich prawidłowego i sprawnego przekazywania.”;
- 6) w art. 4 skreśla się wyrazy „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą.”;
- 7) w art. 4 wyrazy „złożone według wzoru ustalonego” zastępuje się wyrazami „złożone według wzorów ustalonych”;
- 8) w art. 8 wyrazy „z wyjątkiem art. 2 pkt 4, który wchodzi w życie” zastępuje się wyrazami „z wyjątkiem art. 2 pkt 4 oraz art. 7, które wchodzi w życie”.

MARSZAŁEK SENATU

Tomasz GRODZKI

UZASADNIENIE

Senat – po rozpatrzeniu uchwalonej przez Sejm w dniu 27 stycznia 2022 r. ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych oraz ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin, określanej dalej jako „ustawa” – wprowadził do jej tekstu 8 poprawek. Ich uchwalenie jest wyrazem podzielenia przez Izbę zastrzeżeń do ustawy w sferze konstytucyjnej oraz legislacyjnej.

I. W wyniku dokonanej oceny konstytucyjności ustawy, Senat uznał, że wymaga ona modyfikacji w aspekcie dwóch zastrzeżeń.

1. Po pierwsze, art. 1 pkt 3 ustawy, który dodaje w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2021 r. poz. 1128, z późn. zm.), określanej dalej jako „ustawa o PIT”, przepisy art. 53a, zmierza do odroczenia dolegliwych skutków prawnopodatkowych wejścia w życie ustawy realizującej program *Polski Ład* w odniesieniu do podatników podatku dochodowego od osób fizycznych uzyskujących z danego źródła przychody w wysokości nieprzekraczającej 12 800 zł miesięcznie, określanych dalej jako „uprawnieni podatnicy”. Odroczenie to polega na zmianie treści obowiązków płatników w zakresie pobierania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych od przychodów uprawnionych podatników. Zakłada się zatem – na wzór obowiązującego od dnia 8 stycznia br. rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych (Dz. U. poz. 28), którego wydanie było przedmiotem słusznej krytyki natury konstytucyjnej z uwagi na „korygowanie” w akcie wykonawczym przepisów ustawowych, co jest niedopuszczalne w świetle art. 92 ust. 1 Konstytucji – że za miesiące od lutego do grudnia 2022 r. płatnik będzie obowiązany do:

1) obliczania kwoty zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od danego źródła przychodu uzyskiwanego przez uprawnionego podatnika od tego płatnika – na podstawie przepisów ustawy o PIT, w brzmieniu obowiązującym w dniu, w którym zaliczka ta jest pobierana, tj. z uwzględnieniem unormowań wprowadzonych w ustawie o PIT przez ustawę realizującą program *Polski Ład*;

- 2) obliczania kwoty zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych od danego źródła przychodu uzyskiwanego przez uprawnionego podatnika od tego płatnika – na podstawie przepisów ustawy o PIT, w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2021 r., z uwzględnieniem pomniejszenia tej kwoty zaliczki o kwotę składki na ubezpieczenie zdrowotne, o której mowa w art. 27b ustawy o PIT, w brzmieniu obowiązującym w dniu 31 grudnia 2021 r., tj. z pominięciem unormowań wprowadzonych w ustawie o PIT przez ustawę realizującą program *Polski Ład*;
- 3) niepobierania i niewpłacania ewentualnej nadwyżki kwoty zaliczki obliczonej z uwzględnieniem unormowań wprowadzonych w ustawie o PIT przez ustawę realizującą program *Polski Ład* (pkt 1) nad kwotą zaliczki obliczoną z pominięciem unormowań wprowadzonych w ustawie o PIT przez ustawę realizującą program *Polski Ład* (pkt 2), tj. wypłaty uprawnionemu podatnikowi w danym miesiącu „kwoty netto” na podstawie tych przepisów, które przewidują jej wyższą wysokość;
- 4) pobierania i wpłacania nadwyżki (pkt 3) od danego źródła przychodu uzyskiwanego przez uprawnionego podatnika od tego płatnika w miesiącu, w którym wystąpiła ujemna różnica między kwotą zaliczki obliczoną z uwzględnieniem unormowań wprowadzonych w ustawie o PIT przez ustawę realizującą program *Polski Ład* (pkt 1) a kwotą zaliczki obliczoną z pominięciem unormowań wprowadzonych w ustawie o PIT przez ustawę realizującą program *Polski Ład* (pkt 2), przy czym poboru tej nadwyżki zaliczki dokonuje się do wysokości tej ujemnej różnicy.

W uzasadnieniu projektu ustawy wyrażono zapatrywanie, że „zapropozowane w art. 53a ustawy PIT rozwiązanie jest korzystne dla podatników”, powołując argument, iż „[z]apropozowany mechanizm gwarantuje, że w przypadkach wskazanych w art. 53a ust. 1 ustawy PIT podatnik zapłaci część zaliczki w okresie późniejszym.” (str. 4). Mając na uwadze wielość stanów faktycznych, skutkiem stosowania mechanizmu określonego w dodawanym art. 53a ustawy o PIT może być obowiązek dokonania przez niektórych uprawnionych podatników do dnia 2 maja 2023 r. (tj. przed upływem terminu określonego na złożenie zeznania podatkowego za rok 2022) wpłat na rachunek urzędu skarbowego różnicy między podatkiem należnym wynikającym z ich zeznań podatkowych a sumą „czasowo pomniejszonych” kwot zaliczek pobranych przez płatników. Teza projektodawcy, że mechanizm przewidziany w dodawanym art. 53a ustawy o PIT jest korzystny dla uprawnionych podatników, ma zatem – w ocenie Senatu – charakter wybitnie ocenny,

zwłaszcza w aspekcie tych sytuacji prawnopodatkowych, w których (w przypadku niezastosowania tego mechanizmu) wymieniony obowiązek nie powstałby albo byłby mniej uciążliwy finansowo dla uprawnionego podatnika. W takich przypadkach unormowania dodawanego art. 53a ustawy o PIT mogą stać się swoistą „pułapką dla obywatela”¹, a w konsekwencji – godzić w konstytucyjną zasadę zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa. Tymczasem dodawany art. 53a ust. 9 ustawy o PIT statuuje prawo uprawnionego podatnika uzyskującego przychody od płatnika, który nie odlicza kwoty stanowiącej 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, do złożenia temu płatnikowi pisemnego wniosku o niestosowanie wobec niego przepisów ust. 1–8 tego artykułu, przy czym płatnik jest obowiązany uwzględnić ten wniosek najpóźniej od miesiąca następującego po miesiącu, w którym go otrzymał. Uzasadnienie projektu ustawy nie wyjaśnia *ratio legis* nieobjęcia zakresem tego uprawnienia podatnika, który uzyskuje przychody od płatnika odliczającego kwotę stanowiącą 1/12 kwoty zmniejszającej podatek, co ma niebagatelne znaczenie w aspekcie zasady równości podatkowej wynikającej z art. 32 ust. 1 w zw. z art. 84 Konstytucji. Unormowanie przewidujące odmienne traktowanie podmiotów podobnych musi bowiem zawsze znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które muszą mieć charakter relewantny i proporcjonalny oraz pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie tych podmiotów². „Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje nadto w zgodzie z innymi zasadami konstytucji lub służy urzeczywistnieniu tychże zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje odpowiedniego podtrzymania w takich zasadach”³. W tym stanie rzeczy Senat uchwalił poprawkę nr 4, która zmierza do przyznania każdemu uprawnionemu podatnikowi prawa do złożenia do płatnika wiążącego wniosku o niestosowanie czasowej zmiany zasad i trybu pobierania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych.

2. Po drugie, stosownie do dodawanego przez art. 2 pkt 2 ustawy art. 33b ust. 9 ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. o rehabilitacji zawodowej i społecznej oraz zatrudnianiu osób niepełnosprawnych (Dz. U. z 2021 r. poz. 573 i 1981), określanej dalej jako „ustawa

¹ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 grudnia 1996 r. (K 25/95) oraz wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r. (K 26/97).

² Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 stycznia 2000 r. (K 17/99).

³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 27 lutego 2002 r. (K 47/01).

o rehabilitacji”, minister właściwy do spraw zabezpieczenia społecznego został zobowiązany do określenia wzoru wniosku dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji składanego do Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych, określanego dalej jako „PFRON”, w sprawie przekazania miesięcznych środków w wysokości równej iloczynowi stanu zatrudnienia pracowników niepełnosprawnych dysponenta oraz 4% kwoty najniższego wynagrodzenia, a następnie udostępnienia tego wzoru w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej tego ministra. Przyjmując założenie, że przepisy merytoryczne ustawy o rehabilitacji statuują obowiązek składania przedmiotowego wniosku przez dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji zgodnie z ustalonym przez ministra właściwego do spraw zabezpieczenia społecznego wzorem, przesądzają one o jego powszechnie obowiązującym charakterze prawnym. Za niedopuszczalne w świetle art. 87 Konstytucji należy zatem uznać unormowanie dodawanego art. 33b ust. 9 ustawy o rehabilitacji, które przewiduje ustalanie i udostępnianie tego wzoru w Biuletynie Informacji Publicznej – z pominięciem jego uprzedniego ustalenia w drodze rozporządzenia. Jeżeli prawodawca zamierza unormować sytuację prawną określonych podmiotów (osób fizycznych, organów władzy publicznej, organizacji publicznych i prywatnych), „musi legitymować się kompetencją udzieloną przez Konstytucję i uczynić to w formie aktu normatywnego wskazanego w Konstytucji (np. w ustawie, rozporządzeniu z mocą ustawy, rozporządzeniu, akcie prawa miejscowego), a ponadto – należycie go ogłosić (por. art. 88 Konstytucji)”⁴. Poprawka **nr 5** zmierza zatem do dokonania korekty dodawanego art. 33b ust. 9 ustawy o rehabilitacji, aby wzór wniosku dysponenta zakładowego funduszu aktywności albo funduszu rehabilitacji składanego do PFRON w sprawie przekazania miesięcznych środków finansowych był określany w drodze rozporządzenia.

II. W wyniku dokonanej analizy legislacyjnej ustawy, Senat uznał za zasadne uchwalenie:

- 1) poprawki **nr 1**, która zmierza do rezygnacji ze wskazywania *expressis verbis* lutego 2022 r. jako pierwszego miesiąca okresu, w którym mają mieć zastosowanie przepisy dodawanego art. 53a ustawy o PIT – w świetle aktualnego etapu prac legislacyjnych

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 12 grudnia 2011 r. (P 1/11).

nad ustawą, realizacja zakładanych w tym artykule obowiązków płatnika może okazać się niewykonalna w odniesieniu do zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za ten miesiąc (w przypadku zatem zastąpienia w dodawanym art. 53a ust. 1 ustawy o PIT wyrazów „od lutego” wyrazami „od marca” przepisy tego artykułu miałyby zastosowanie po raz pierwszy do zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych za marzec br., natomiast tożsame obowiązki płatnika dotyczące tych zaliczek za luty br. byłyby realizowane na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 7 stycznia 2022 r. w sprawie przedłużenia terminów poboru i przekazania przez niektórych płatników zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych);

- 2) poprawki **nr 2**, która zmierza do rezygnacji z zawartego w dodawanych przepisach art. 53a ust. 1 i 9 ustawy o PIT odesłania do art. 31 oraz art. 41 ust. 1 ustawy o PIT, które nie określają „terminów” ani poboru ani wpłaty zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych;
- 3) poprawki **nr 3**, która zmierza do legislacyjnej korekty dodawanego art. 53a ust. 5 ustawy o PIT – w świetle utrwalonej praktyki legislacyjnej, w przypadku potrzeby odesłania w przepisie ustawowym do unormowań zawartych w akcie wykonawczym stosuje się zwrot: „w przepisach wydanych na podstawie”, wraz z powołaniem podstawy prawnej wydania danego rozporządzenia;
- 4) poprawki **nr 6**, która zmierza do rezygnacji z użycia w unormowaniu przejściowym zawartym w art. 4 ustawy wyrazów „w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą,” – przepis ten zmierza bowiem do zachowania w mocy oświadczeń, które zostały złożone „przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy”;
- 5) poprawki **nr 7**, która zmierza do uwzględnienia okoliczności, że wzory oświadczeń PIT-2 były określane w rozporządzeniach wydawanych na podstawie art. 45b pkt 1 ustawy o PIT, w brzmieniu obowiązującym do dnia 31 grudnia 2021 r., natomiast aktualnie wzór tego oświadczenia jest udostępniany przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej obsługującego go urzędu – mając na uwadze *ratio legis* przedstawione w uzasadnieniu projektu ustawy („W przepisie przejściowym przesądzono, że wnioski PIT-2 złożone na dotychczasowych wzorach zachowują moc.”, str. 1), użyte w art. 4 ustawy sformułowanie „złożone według wzoru ustalonego” należy zastąpić adekwatnym sformułowaniem „złożone według wzorów ustalonych”;

- 6) poprawki **nr 8**, która zmierza do uwzględnienia w art. 8 ustawy, że przewidziany w tym przepisie wyjątek od jej wejścia w życie z dniem następującym po dniu ogłoszenia powinien dotyczyć nie tylko art. 2 pkt 4, lecz również art. 7 ustawy – art. 2 pkt 4 zmierza bowiem do ustanowienia podstawy prawnej otrzymywania przez PFRON na zadanie, o którym mowa w dodawanym art. 33b ustawy o rehabilitacji, dotacji celowych z budżetu państwa w kwocie nie wyższej niż 150 mln zł corocznie, co implikowało potrzebę określenia w art. 7 skutków finansowych tego rozwiązania dla budżetu państwa w latach 2023–2032.