



Warszawa, 06-07-2022 r.

**RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH**

**Marcin Wiącek**

**V.511.760.2022.EG**

**Pani  
Magdalena Rzeczkowska  
Minister Finansów  
via ePuap**

Wielce Szanowna Pani Minister!

W związku z tym, że przestrzeganie i ochrona praw podatników stanowi jeden z priorytetowych celów mojej działalności, pragnę zwrócić uwagę na wątpliwości, jakie mogą pojawić się po wejściu w życie w dniu 1 lipca 2022 roku przepisów tak zwanego Polskiego Ładu 2.0<sup>1</sup>, w przestrzeni publicznej występującego także pod nazwą Niskie Podatki.

Jak wiadomo, przepisy te zostały wprowadzone w odpowiedzi na liczne mankamenty fundamentalnej i rewolucyjnej zmiany dla systemu podatkowego nazywanej Polskim Ładem, obowiązującej od dnia 1 stycznia 2022 roku.<sup>2</sup> W uzasadnieniu do projektu nowelizacji Polskiego Ładu wskazano, że głównym celem proponowanych rozwiązań

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dziennik Ustaw z 2022 roku, pozycja 1265; dalej: „Polski Ład 2.0”).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 października 2021 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dziennik Ustaw z 2021 roku, pozycja 2105, ze zmianami; dalej: „Polski Ład”).

Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich  
al. Solidarności 77  
00-090 Warszawa

Tel. centr. (+48 22) 55 17 700  
Infolinia obywatelska 800 676 676  
biurorzecznika@brpo.gov.pl  
bip.brpo.gov.pl

ma być ulepszenie i uproszczenie systemu podatkowego. Nowe regulacje mają zapewnić stabilność systemu, będą proste, zrozumiałe, a system podatkowy stanie się przejrzysty.<sup>3</sup> W założeniu wprowadzane zmiany mają również zapewnić większą przewidywalność rozliczeń i zmniejszyć należne podatki.

Przepisy Polskiego Ładu 2.0 niewątpliwie należy uznać za zmianę dokonywaną w trakcie roku podatkowego, która wchodzi w życie z dniem 1 lipca 2022 roku i znajdzie zastosowanie do dochodów (przychodów) uzyskanych od dnia 1 stycznia 2022 roku. Tym samym, zgodnie z ugruntowanym orzecnictwem Trybunału Konstytucyjnego, nie może ona spowodować pogorszenia sytuacji podatkowej obywateli.

W tym kontekście przypomnieć należy, że swoboda ustawodawcy w zakresie kształtowania treści ustaw podatkowych ograniczona jest obowiązkiem przestrzegania reguł dotyczących wymogów drogi ustawodawczej, procedury uchwalania ustaw podatkowych oraz wymogu szczególnej dbałości legislacyjnej podczas stanowienia przepisów prawnych, aby umożliwiały one konstruowanie precyzyjnych norm podatkowych. Swoboda ta jest również ograniczona nakazem respektowania *vacatio legis* i zakazem nadawania mocy wstecznej oraz dokonywania zmian w ciągu roku podatkowego.<sup>4</sup>

W dotychczasowym orzecnictwie wskazuje się, że zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w czasie trwania roku podatkowego traktowany jest jako uszczegółowienie, w odniesieniu do prawa daninowego, zasady zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa oraz ochrony bezpieczeństwa prawnego.<sup>5</sup> Zakaz ten dotyczy wszystkich podatków, w których wymiar dokonywany jest za okresy roczne. Każdy bowiem podatnik, bez względu na uzyskiwane dochody, ma prawo

---

<sup>3</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (druk numer 2186).

<sup>4</sup> W. Sokolewicz, Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz, (red.) L. Garlicki, tom IV, Warszawa 2005.

<sup>5</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 lipca 2013 roku (sygn. K 7/12).

wiedzieć odpowiednio wcześniej, jak ukształtowany zostanie jego obowiązek podatkowy w następnym roku.<sup>6</sup>

Należy jednocześnie zaznaczyć, że zakaz wprowadzania zmian w podatkach rocznych nie ma charakteru absolutnego, o ile wprowadzane zmiany są korzystne dla podatnika.<sup>7</sup> Tym samym, uznaje się, że zmiany prowadzące do korzystniejszego lub neutralnego – z punktu widzenia podatnika – opodatkowania dochodu mogą wyjątkowo usprawiedliwiać ich wprowadzenie w trakcie trwania roku podatkowego.

Tymczasem z docierających do mnie sygnałów wynika, że w praktyce pojawia się szereg wątpliwości co do tego, czy obywatele rzeczywiście zyskają na obniżce podatku dochodowego od osób fizycznych z 17% do 12% wprowadzonej w ramach Polskiego Ładu 2.0. Z komentarza prof. Witolda Modzelewskiego wynika, że na zmianie najbardziej skorzystają osoby o najwyższych przychodach (powyżej 12.800 złotych), a pozostałe grupy będą stratne.<sup>8</sup>

W tej sytuacji mój niepokój dotyczy wszystkich, którzy mogliby ostatecznie ponieść negatywne konsekwencje wprowadzenia i poprawiania w trakcie roku Polskiego Ładu, a w szczególności obywateli, którzy osiągają przychody miesięczne do kwoty 5.701 złotych, a więc osób które pierwotnie nie były objęte ulgą dla klasy średniej.<sup>9</sup>

W ocenie prof. Witolda Modzelewskiego w przypadku tej grupy najmniej zamożnych obywateli może nastąpić efektywny wzrost opodatkowania. Problem wynika z tego, że przez pierwsze półrocze, a więc do dnia 30 czerwca 2022 roku możliwe było zastosowanie mechanizmu tak zwanego rolowania zaliczek.<sup>10</sup> Polegał on na tym,

---

<sup>6</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 15 lutego 2005 roku (sygn. K 48/04).

<sup>7</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 roku, (sygn. K 26/97).

<sup>8</sup> Szczegółowe omówienie sytuacji czterech grup obywateli, w zależności od uzyskiwanych przez nich kwot miesięcznych przychodów dostępne jest pod linkiem <https://isp-modzelewski.pl/serwis/kto-zyska-na-obnizce-podatku-dochodowego-z-17-do-12/>

<sup>9</sup> W przypadku osób, które stracą na likwidacji ulgi dla klasy średniej (mimo obniżenia stawki podatku), ustawodawca przewidział regulacje dotyczące hipotetycznego podatku należnego za 2022 rok (obliczanego według przepisów obowiązujących przed 1 lipca 2022 roku). Hipotetyczny podatek należny umożliwia ustalenie, czy podatnik nie stracił na zmianach wprowadzonych w trakcie roku podatkowego i stanowi podstawę do dokonania „zwrotu kwoty różnicy”. Jeśli podatek należny za 2022 rok wynikający z zeznania będzie wyższy od hipotetycznego podatku należnego za 2022 roku, właściwy naczelnik urzędu skarbowego powinien zwrócić podatnikowi kwotę tej różnicy.

<sup>10</sup> Artykuł 53a ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dziennik Ustaw z 2021 roku, pozycja 1128, ze zmianami; dalej: „ustawa o PIT”).

że zaliczki miesięczne mogły być obniżane do poziomu z 2021 roku, czyli – jak wyjaśnia autor publikacji – 17% minus kwota pobranej składki zdrowotnej do wysokości 7,75% podstawy, a więc mniej niż 10% (9,25% plus 9% składki na ubezpieczenie zdrowotne). Od dnia 1 lipca 2022 roku mechanizm ten został usunięty<sup>11</sup> i jednocześnie została wprowadzona nowa stawka podatkowa (12% plus 9% składki na ubezpieczenie zdrowotne). Tym samym, grupa tych obywateli może w nowym półroczu otrzymać wynagrodzenia niższe o ponad jedną piątą w porównaniu do poprzednich miesięcy. Podobny skutek może pojawić się w przypadku emerytów i rencistów o niskich przychodach, z racji tego, że oni również korzystali przez pierwsze półrocze 2022 roku z dobrodziejstwa art. 53a ustawy o PIT – wskazuje prof. Witold Modzelewski.

Ponadto stwierdza, że w ramach nowelizacji nie zlikwidowano opodatkowania podatkiem dochodowym kwoty składki na ubezpieczenie zdrowotne, podczas gdy składka ta jest przymusową daniną publiczną, płaconą przez pracownika z jego przychodów i nie może być uznana za podstawę opodatkowania w podatku dochodowym.<sup>12</sup>

Prof. Witold Modzelewski zwraca również uwagę na wątpliwości płatników w kontekście możliwości zwiększania w drugim półroczu pobranych już zaliczek o potencjalną dopłatę z pierwszego półrocza (tak zwane praktyki pobierania dobrowolnych zaliczek). Wynika to z uchylecia dotychczasowego mechanizmu rolowania zaliczek i z tego, że zmiana wchodząca w życie od 1 lipca 2022 roku w istocie może zwiększyć obciążenia podatkowe (z mocą wsteczną), gdyż za pierwsze półrocze tego roku efektywne opodatkowanie wynagrodzeń było niższe niż 12%.<sup>13</sup>

Z komunikatów Ministerstwa Finansów także wynika, że likwidacja z dniem 1 lipca 2022 roku niektórych rozwiązań, które weszły w życie od 1 stycznia 2022 roku

---

<sup>11</sup> Uchylene art. 53a ustawy o PIT na mocy artykułu 1 punkt 43 Polskiego Ładu 2.0.

<sup>12</sup> Tę kwestię sygnalizowałem w wystąpieniu generalnym z dnia 16 lutego 2022 roku do Prezesa Rady Ministrów pełniącego wówczas obowiązki Ministra Finansów (V.511.392.2022), na które do dnia dzisiejszego nie otrzymałem odpowiedzi.

<sup>13</sup> <http://komentarze-modzelewski.pl/2022/06/27/czy-w-zwiazku-z-obnizka-pit-od-lipca-br-ktora-bedzie-dla-wiekszosci-pracownikow-podwyzka-opodatkowania-platnicy-moga-zwiekszyc-w-drugim-polroczu-pobrane-zaliczki-o-potencjalna-dop/>

i w trakcie 2022 roku oraz rozłożenie na etapy nowelizacji „Niskie Podatki” sprawi, że niektóre grupy przejściowo zapłacą wyższe zaliczki na podatek.<sup>14</sup>

W dobie najwyższej od 25 lat inflacji<sup>15</sup> rozwiązania przewidujące wzrost (nawet przejściowy) obciążeń podatkowych mogą wywołać powszechne niezrozumienie i niezadowolenie obywateli. Ponadto, w związku z zasygnalizowanymi zastrzeżeniami zgłaszanymi przez przedstawicieli nauki prawa podatkowego, finalnie może okazać się, że niektórzy obywatele nie skorzystają na wprowadzanych zmianach.

W tym kontekście pragnę przypomnieć, że jeszcze w trakcie prac legislacyjnych nad pierwotną wersją Polskiego Ładu podkreślałem, że tak obszerna i multiwątkowa reforma podatkowa wymaga odpowiedniego i solidnego przygotowania. Apelowałem jednocześnie o to, aby weszła ona w życie najwcześniej z dniem 1 stycznia 2023 roku.<sup>16</sup> Niestety tak się nie stało, a w chwili obecnej skutki kolejnych legislacyjnych rozwiązań naprawczych już wywołują i zapewne będą wywoływać szereg wątpliwości.

Wobec powyższego, jako Rzecznik Praw Obywatelskich, którego zadaniem jest stanie na straży konstytucyjnych praw i wolności obywateli, wyrażam swoje zaniepokojenie wobec tego, czy rzeczywiście w związku z aktualnie wdrażanymi zmianami Polskiego Ładu 2.0, nikt z obywateli nie poniesie ostatecznie negatywnych konsekwencji podatkowych.

Mając na uwadze powyższe, na podstawie ustawy o Rzeczniku Praw Obywatelskich<sup>17</sup>, zwracam się do Pani Minister z uprzejmą prośbą o szczegółowe ustosunkowanie się do wskazanych obszarów problemowych, mających swe źródło w nowelizacji Polskiego Ładu 2.0. W szczególności proszę o przedstawienie wyjaśnień na temat sytuacji podatkowej osób dotychczas nie objętych ulgą dla klasy średniej po zmianach

---

<sup>14</sup> <https://www.gov.pl/web/kas/niskie-podatki-kto-zaplaci-od-lipca-wyzsze-zaliczki-i-dlaczego>

<sup>15</sup> Zgodnie z komunikatem Głównego Urzędu Statystycznego z dnia 1 lipca 2022 roku ceny towarów i usług konsumpcyjnych według szybkiego szacunku w czerwcu 2022 roku w porównaniu z analogicznym miesiącem ubiegłego roku wzrosły o 15,6% - <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/szybki-szacunek-wskaznika-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-w-czerwcu-2022-roku,8,70.html>

<sup>16</sup> Wystąpienie generalne z dnia 13 października 2021 roku do Marszałka Senatu w sprawie projektu Polskiego Ładu (V.511.579.2021).

<sup>17</sup> Artykuł 16 ustęp 1 ustawy z dnia 15 lipca 1987 roku o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dziennik Ustaw z 2020 roku, pozycja 627, ze zmianami).

wchodzących w życie w dniu 1 lipca 2022 roku, ale także i pozostałych grup podatników pod kątem konieczności respektowania zakazu wprowadzania zmian niekorzystnych dla podatników w trakcie roku podatkowego.

Łączę wyrazu szacunku

Marcin Wiącek  
Rzecznik Praw Obywatelskich  
/-podpisano elektronicznie/