



Warszawa, dnia 14 sierpnia 2019 r.

**RZECZPOSPOLITA POLSKA**  
**MINISTER FINANSÓW**

DD3.056.15.2019

**Zawiadomienie o sposobie  
załatwienia petycji wielokrotnej**

W związku z przekazanymi przez Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej petycjami, które objęte zostały procedurą petycji wielokrotnej, uprzejmie informuję.

W petycjach postuluje się m.in. zwolnienie z podatku dochodowego od osób fizycznych składek członkowskich wnoszonych do związków zawodowych, podwyższenie kwoty wolnej od podatku, tak aby służyła ona osobom najuboższym ekonomicznie, waloryzację progów podatkowych oraz pracowniczych kosztów uzyskania przychodów, a także odmrożenie kwot odpisu na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych, czy podwyżek płac w sferze budżetowej.

**Ad. podwyższenia kwoty wolnej od podatku**

Odnosząc się do postulatu dotyczącego zmian w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 1387, z późn. zm.), zwanej dalej „ustawą PIT”, polegających na podniesieniu kwoty wolnej od podatku, należy wskazać, że w celu zmniejszenia obciążeń fiskalnych, w szczególności dla osób o niskich dochodach, uregulowane zostały nowe zasady określania kwoty wolnej od podatku dochodowego.

Wprowadzono zróżnicowanie wysokości kwoty wolnej w zależności od poziomu dochodu uzyskanego przez podatnika. Po wielu latach utrzymywania kwoty wolnej od podatku na tym samym poziomie (3 089 zł dla wszystkich podatników), podwyższono tę kwotę dla najniższej uposażonych podatników. W konsekwencji, podatnicy, którzy w 2017 r. uzyskali dochód (podstawę opodatkowania) nieprzekraczający 6 600 zł, w ogóle nie zapłacili podatku. Niższy niż w latach poprzednich podatek zapłacili ci, których roczna podstawa opodatkowania mieściła się w granicach od 6 601 zł do 11 000 zł. Kwotę wolną na tym samym co w 2016 r. poziomie zastosowali w rozliczeniu podatnicy, których podstawa opodatkowania przekroczyła 11 000 zł, lecz nie przewyższyła 85 528 zł. Niższa kwota wolna niż w latach poprzednich przysługiwała natomiast podatnikom, których podstawa opodatkowania mieściła się w granicach powyżej 85 528 zł do 127 000 zł. Z kolei podatnicy, których dochody przekroczyły w 2017 r. 127 000 zł, w ogóle nie zastosowali kwoty wolnej.

Rok 2018 r. przyniósł w tym zakresie dalsze, korzystne zmiany. Rozszerzono krąg podatników, którzy nie zapłacą podatku, poprzez podwyższenie kwoty wolnej z 6 600 zł do 8 000 zł. W rozliczeniu rocznym niższy niż w 2017 r. podatek zapłacą podatnicy, których podstawa opodatkowania będzie mieścić się w przedziale pomiędzy 8 000 zł a 13 000 zł. Nie ulegnie natomiast zmianie dotychczasowa kwota wolna dla podatników, których podstawa

opodatkowania przekroczy 13 000 zł a nie przewyższy 85 528 zł. Dla dochodów przekraczających 85 528 zł, zasady ustalania kwoty wolnej pozostają takie, jak w 2017 r.

Zatem zmiany w zakresie kwoty wolnej od podatku odczuwalne są przede wszystkim przez osoby o najniższych dochodach, a zatem postulat dotyczący podwyższenia kwoty wolnej dla osób o najniższych dochodach został zrealizowany.

Ponadto w ustawie PIT, dokonano zmian w zakresie niektórych zwolnień podatkowych, poprzez likwidację, bądź zwiększenie limitów zwolnień.

Przykładem takich rozwiązań jest:

- całkowite zwolnienie z opodatkowania zapomóg otrzymanych w przypadku indywidualnych zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych, długotrwałej choroby lub śmierci, m.in. z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, z funduszy związków zawodowych (art. 21 ust. 1 pkt 26 lit. a ustawy PIT),
- podwyższenie limitu zwolnienia do kwoty 1 000 zł otrzymanych przez pracownika w związku z finansowaniem działalności socjalnej, o której mowa w przepisach o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, rzeczowych świadczeń oraz otrzymanych przez niego w tym zakresie świadczeń pieniężnych, sfinansowanych w całości ze środków zakładowego funduszu świadczeń socjalnych lub funduszy związków zawodowych (art. 21 ust. 1 pkt 67 ustawy PIT),
- podwyższenie limitu zwolnienia do kwoty 1 000 zł miesięcznie na każde dziecko świadczenia, które nie jest finansowane z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, otrzymanego od pracodawcy z tytułu objęcia dziecka pracownika opieką sprawowaną przez dziennego opiekuna lub uczęszczania dziecka pracownika do żłobka, klubu dziecięcego lub przedszkola (art. 21 ust. 1 pkt 67b ustawy PIT),
- podwyższenie limitu zwolnienia do kwoty 3 000 zł świadczenia otrzymanego na podstawie odrębnych przepisów przez członków rodzin zmarłych pracowników oraz zmarłych emerytów lub rencistów (art. 21 ust. 1 pkt 92 ustawy PIT).

Zmiany te pozwoliły na podniesienie dochodów gospodarstw domowych i wpłynęły na zmniejszenie obciążeń podatkowych podatników, w tym osób zatrudnionych.

Ponadto należy zauważyć, że obecnie realizowane są zmiany przepisów ustawy PIT zapowiedziane na początku roku, których celem jest dalsze obniżenie obciążeń podatkowych podatkiem PIT. Chodzi m.in. o ustawę z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych, zwalniająca od podatku przychody osób młodych do 26. roku życia uzyskane z tytułu pracy na etacie i umowy zlecenia. Zwolnieniem objęte są przychody do kwoty 85 528 zł (począwszy od 2020 r.); jednakże w 2019 r. kwota zwolnienia wyniesie 35 636,67 zł (5/12 z kwoty 85 528 zł), gdyż ustawa weszła w życie z dniem 1 sierpnia 2019 r. i ma zastosowanie do dochodów uzyskanych od tego dnia.

#### **Ad. waloryzacji progów podatkowych oraz pracowniczych kosztów uzyskania przychodów**

Analogicznie, jak w przypadku postulatu dotyczącego podniesienia kwoty wolnej od podatku, tak i żądanie waloryzacji progów podatkowych oraz pracowniczych kosztów uzyskania przychodów ma na celu dalsze obniżenie obciążeń podatkowych podatników podatku PIT, w tym w szczególności pracowników.

W dniu 26 lipca 2019 r. został złożony w Sejmie projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, który przewiduje obniżenie z 18% do 17% najniższej stawki podatku w skali podatkowej oraz ponad dwukrotne podwyższenie pracowniczych kosztów uzyskania przychodów. Obecnie projekt ustawy (druk sejmowy nr 3714), oczekuje na I czytanie.

Oba rozwiązania zmierzają do obniżenia obciążeń podatkiem dochodowym od osób fizycznych, z których w szczególności skorzystają pracownicy. Warto w tym miejscu także zaznaczyć, że działania podejmowane przez Rząd spowodowały szybsze niż dotychczas tempo wyrównywania się rozwarstwienia poziomu dochodów w społeczeństwie.

#### **Ad. Zwolnienia składek związkowych z podatku dochodowego**

Postulat dotyczący zwolnienia z podatku składek wpłacanych na rzecz związków zawodowych przez członków tych związków, jest niemożliwy do zrealizowania. Trudno bowiem zwolnić z opodatkowania wydatek poniesiony przez członka związku zawodowego. Ustawa PIT nie opodatkowuje wydatków, ale przychody osób fizycznych. Dlatego też postulat ten mógłby być zrealizowany jedynie poprzez wprowadzenie innej konstrukcyjnie preferencji, np. ulgi podatkowej odliczanej od dochodu pracownika, w ramach której odliczane byłyby składki członkowskie wpłacone na rzecz związku zawodowego.

Zauważyć jednak należy, że system opodatkowania osób fizycznych przewiduje korelację pomiędzy odliczeniami od dochodu i zwolnieniami. Generalnie rzecz ujmując, występowanie odliczeń od dochodu w jakimś okresie może wiązać się z opodatkowaniem pewnych strumieni dochodu w okresie późniejszym, jeżeli są one ze sobą powiązane ekonomicznie. Na przykład, odliczenie od podstawy opodatkowania składek na ubezpieczenia emerytalne wiąże się z opodatkowaniem późniejszych wypłat z tego systemu.

Analogiczna korelacja zachodzi pomiędzy wpłatą składek na rzecz związków zawodowych a otrzymywanymi świadczeniami przez związkowców od organizacji związkowych. W tym przypadku wpłaty składek nie są odliczane od dochodu, natomiast otrzymane świadczenia objęte są zwolnieniami w ustawie PIT. Przykładowo ustawa PIT przewiduje następujące zwolnienia od podatku:

- jednorazowe zasiłki z tytułu urodzenia dziecka, wypłacane z funduszy związków zawodowych (art. 21 ust. 1 pkt 9 ustawy PIT),
- zapomogi, wypłacane z funduszy zakładowej lub międzyzakładowej organizacji związkowej pracownikom należącym do tej organizacji, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 1 000 zł (art. 21 ust. 1 pkt 9a ustawy PIT),
- zapomogi otrzymane w przypadku indywidualnych zdarzeń losowych, klęsk żywiołowych, długotrwałej choroby lub śmierci (...) z funduszy związków zawodowych (...) – niezależnie od ich wysokości (art. 21 ust. 1 pkt 26 lit. a ustawy PIT),
- świadczenia otrzymywane przez emerytów lub rencistów w związku z łączącym ich uprzednio z zakładem pracy stosunkiem służbowym, stosunkiem pracy lub spółdzielczym stosunkiem pracy, w tym od związków zawodowych, do wysokości nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 3 000 (21 ust. 1 pkt 38 ustawy PIT),
- wartość otrzymanych przez pracownika w związku z finansowaniem działalności socjalnej, o której mowa w przepisach o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych, rzeczowych świadczeń oraz otrzymanych przez niego w tym zakresie świadczeń pieniężnych, sfinansowanych w całości (...) z funduszy związków zawodowych, łącznie do wysokości

nieprzekraczającej w roku podatkowym kwoty 1 000 zł; rzeczowymi świadczeniami nie są bony, talony i inne znaki, uprawniające do ich wymiany na towary lub usługi (art. 21 ust. 1 pkt 67 ustawy PIT).

Zatem konsekwencją przynależności do związków zawodowych jest możliwość otrzymywania od tych organizacji pewnych świadczeń, które nie podlegają opodatkowaniu. Natomiast analogiczne świadczenia otrzymywane od innych stowarzyszeń, towarzystw, organizacji – co do zasady – podlegają opodatkowaniu na ogólnych zasadach.

W związku z powyższym wprowadzenie ulgi podatkowej dotyczącej odliczenia od dochodu składek zapłaconych na rzecz organizacji związkowych oznaczałoby, że korzyści podatkowe z członkostwa w związku zawodowym byłyby podwójne.

Ponadto wprowadzenie odliczenia jedynie w odniesieniu do członków związków zawodowych, do których przynależność jest dobrowolna (bez możliwości odliczenia składek na rzecz organizacji, do których przynależność jest obowiązkowa, np. adwokatów, notariuszy, doradców podatkowych, architektów, inżynierów budowlanych, wykonujących swój zawód w ramach stosunku pracy), może być sprzeczne z konstytucyjną zasadą równości i wywołać niezadowolenie tych grup zawodowych.

Niezależnie od wskazanych uwarunkowań – z uwagi na szczególne zadania realizowane przez związki zawodowe, jakimi są reprezentowanie i obrona praw pracowników, ich interesów zawodowych i socjalnych – kwestia możliwości uwzględnienia składek płaconych na rzecz związków zawodowych w rozliczeniu podatkowym jest wnikliwie analizowana. Zostanie ona rozpatrzona z najwyższą starannością i uwagą, na jaką zasługuje.

#### **Ad. zaniechania komplikujących system, częstych zmian w ustawach podatkowych, przyjmowanych bez konsultacji społecznych**

Odnosząc się do postulatu zaniechania komplikujących system niekończących się zmian w ustawach podatkowych należy wskazać, iż wprowadzone w ostatnich trzech latach zmiany w ustawach o podatkach dochodowych były niezbędne. Ich celem było przede wszystkim uszczelnienie systemu podatkowego, tak by zapobiec agresywnej optymalizacji podatkowej, skutkującej zaniżeniem należnych podatków. Równolegle wprowadzono nowe rozwiązania ułatwiające podatnikom prowadzenie działalności gospodarczej. Godne zauważenia są również zmiany w ustawie PIT dotyczące m.in. opisanej wyżej kwoty wolnej od podatku, a także podwyższenie niezmiennych od wielu lat limitów kwotowych niektórych zwolnień przedmiotowych, zniesienie bariery w postaci ograniczenia czasowego na złożenie wniosku o preferencyjne opodatkowanie dochodów małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci, czy korzystne zmiany w zakresie ulgi rehabilitacyjnej.

Odnosząc się do kwestii konsultacji projektów ustaw pragnę podkreślić, iż Minister Finansów przykłada dużą wagę do konsultacji z partnerami społecznymi proponowanych rozwiązań. W ramach konsultacji projekty ustaw są przekazywane zarówno do konkretnych podmiotów lub do Rady Dialogu Społecznego, której członkiem są związki zawodowe. Ponadto projekty ustaw są udostępniane w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej Rządowego Centrum Legislacji w serwisie Rządowy Proces Legislacyjny. Zatem wszyscy zainteresowani mogą zapoznać się z brzmieniem projektowanych przepisów oraz zgłosić uwagi.

## **Ad. wprowadzenia podwyżek w sferze finansów publicznych oraz odmrożenia wskaźnika naliczania ZFŚS**

Zasady i tryb kształtowania wynagrodzeń dla pracowników państwowej sfery budżetowej określa ustawa z dnia 23 grudnia 1999 r. o kształtowaniu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 2018 r. poz. 2288, z późn. zm.). Średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń są corocznie przedmiotem negocjacji w ramach Rady Dialogu Społecznego, które zgodnie z przepisami art. 7 ust. 2 ww. ustawy Rada Ministrów, w terminie do dnia 15 czerwca każdego roku, przedkłada Radzie Dialogu Społecznego, a także ogólnokrajowym organizacjom związków zawodowych zrzeszających pracowników państwowej sfery budżetowej w celu wyrażenia opinii, propozycję średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny.

Rada Ministrów na posiedzeniu w dniu 11 czerwca 2019 r. przyjęła dokument pn. *„Propozycja średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok 2020 oraz informacja o prognozowanych wielkościach makroekonomicznych stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2020”*, w którym proponuje, aby średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej ustalony został na poziomie 106,0% w ujęciu nominalnym, tzn. wynagrodzenia w roku 2020, ustalone zgodnie z art. 6 ww. ustawy z dnia 23 grudnia 1999 r., nie będą waloryzowane automatycznie jednym wskaźnikiem. Propozycja wzrostu średniorocznego wskaźnika implikuje odczuwalny wzrost wynagrodzeń po okresie długiego „zamrożenia” wskaźnika wzrostu wynagrodzeń w psb utrzymywanym do 2015 roku. Tym samym wyraża skuteczne starania rządu w zakresie przywrócenia konkurencyjności wynagrodzeń w administracji rządowej.

Zgodnie z przepisami ustawowymi, w wyniku przedłożonej propozycji Rady Ministrów m.in. kwota bazowa, jak i kwoty wynagrodzeń dla członków służby cywilnej, waloryzowane są wskaźnikiem 106,0%, co oznacza ich wzrost o 6%.

Średnioroczny wskaźnik wzrostu wynagrodzeń w tym prognozowane wielkości makroekonomiczne stanowiących podstawę do opracowania projektu ustawy budżetowej na rok 2020 były przedmiotem negocjacji na forum Rady Dialogu.

Propozycja wskaźnika, wraz z prognozowanymi wielkościami makroekonomicznymi na 2020 rok, były przekazane Radzie Dialogu Społecznego w dniu 12 czerwca 2019 r. – jednak w terminie ustawowym nie doszło do uzgodnienia wysokości przedmiotowego wskaźnika na forum Rady.

Jeżeli Rada Dialogu Społecznego uzgodniłaby, w drodze uchwały, wysokość średniorocznych wskaźników wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej, Rada Ministrów jest zobowiązana do uwzględnienia w projekcie ustawy budżetowej wynagrodzeń zapewniających osiągnięcie uzgodnionej wysokości wskaźników.

Jednak w terminie 30 dni od dnia otrzymania propozycji nie nastąpiło uzgodnienie stanowiska Rady Dialogu Społecznego, w takiej sytuacji Rada Ministrów przyjmie do projektu ustawy budżetowej średnioroczne wskaźniki wzrostu wynagrodzeń w państwowej sferze budżetowej na rok następny, z tym że nie mogą być one niższe od wskaźników zawartych w przedłożonej do negocjacji propozycji Rady Ministrów.

A zatem obecnie trwają prace nad opracowaniem budżetu na rok 2020, w który ostatecznie – zgodnie z zasadami wynikającymi z systemu prawnego – zostaną zaplanowane wynagrodzenia w państwowej sferze budżetowej, jak również środki na wydatki wynikające z planowanych

odpisów na zakładowy fundusz świadczeń socjalnych. Zgodnie, bowiem z przepisami art. 141 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2019 r. poz. 869) Rada Ministrów uchwala projekt ustawy budżetowej i wraz z uzasadnieniem przedkłada go Sejmowi w terminie do dnia 30 września roku poprzedzającego rok budżetowy.

Z upoważnienia Ministra Finansów  
Dyrektor  
Departamentu Podatków Dochodowych  
Maciej Żukowski  
/podpisano kwalifikowanym podpisem  
elektronicznym/