

OPINIA
KRAJOWEJ RADY SĄDOWNICTWA

z dnia 18 listopada 2016 r.

**w przedmiocie projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób
fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych
(druk sejmowy nr 969 z 31 października 2016 r.)**

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje przedstawiony projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, zgłaszając poniższe uwagi.

Zgodnie z § 92 ust. 1 Zasad techniki prawodawczej (załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r., Dz.U. z 2016 r., poz. 283) jedną ustawą zmieniającą obejmuje się tylko jedną ustawę. Z kolei zgodnie z ust. 2 § 92 odstępnie od tej zasady jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy między zmienianymi ustawami występują niewątpliwe związki tematyczne lub do zrealizowania zamysłu prawodawcy jest niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w kilku ustawach.

Krajowa Rada Sądownictwa wskazuje, że przewidziana w art. 1 projektu ustawy zmiana ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zainicjowana wyrokiem Trybunału Konstytucyjnego z 28 października 2015 r. (o sygn. akt K 21/14) jest znacząco tematycznie daleka od przewidzianej w art. 2 projektu ustawy zmiany ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, a dotyczącej zmiany zasad opodatkowania funduszy inwestycyjnych. Do wprowadzenia rozwiązań zawartych w art. 1 i 2 nie jest zatem niezbędne jednoczesne dokonanie zmian w obu ustawach, co zostało zauważone przez samego projektodawcę, gdyż w treści art. 3 projektu ustawy przewidziano różne terminy wejścia w życie tych zmian. Tego rodzaju zabieg legislacyjny jest również wadliwy, gdyż projektodawca nie zawarł w projekcie ustawy zmieniającej przepisów przejściowych określających czasowy zakres obowiązywania zmian w ustawie z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku osobowym od osób prawnych (Dz.U. z 2014 r., poz. 851 ze zm.) i reguł kolizyjnych wskazanych w § 30 ust. 2 Zasad techniki prawodawczej. O ile czasowy zakres obowiązywania zmian przewidzianych w art. 1 projektu ustawy jest jasno określony, to zakres czasowy obowiązywania zmian zawartych w art. 2 projektu może budzić wątpliwości interpretacyjne. Potrzeba objęcia jedną ustawą zmieniającą więcej niż jednej

ustawy winna być przez projektodawcę w odpowiedni sposób wskazana i wytłumaczona w uzasadnieniu projektu. W przeciwnym razie założenia projektodawcy pozostają niejasne dla adresatów projektu, rodzą obawę o prawidłowe przestrzeganie zasad techniki prawodawczej i w znacznym stopniu utrudniają analizę merytoryczną złożonej regulacji zawartej w art. 2 projektu, dotyczącej opodatkowania funduszy inwestycyjnych.

Krajowa Rada Sądownictwa negatywnie opiniuje również zastosowany w art. 1 projektu ustawy zabieg legislacyjny mający w istocie na celu niewykonanie wyroku Trybunału Konstytucyjnego. Jak wskazał Trybunał Konstytucyjny do jego kompetencji należała ocena, czy określając w sposób sztywny i oderwany od wskaźników ekonomiczno-społecznych jeden z elementów wpływających na kształt podatku dochodowego od osób fizycznych, a mianowicie – kwotę zmniejszającą podatek – prawodawca uczynił to zgodnie z wymogami wynikającymi z Konstytucji. Trybunał dokonał tego rodzaju oceny i wskazał, że jest to rozwiązanie niezgodne z Konstytucją. Zaskarżony przepis określa jedynie stałą kwotę wolną od podatku w wysokości 3091 zł. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, kwota tej wysokości nie czyni przede wszystkim zadość zasadom sprawiedliwości i równości podatkowej, które są czynnikami wyznaczającym zakres obowiązku podatkowego i uzależniają wysokość obciążenia podatnika, między innymi, od jego zdolności do poniesienia ciężaru podatku. W ocenie Trybunału, brak mechanizmu korygującego kwotę zmniejszającą podatek dochodowy od osób fizycznych, wieloletnie utrzymywanie kwoty wolnej od podatku na stałym poziomie i uniezależnienie jej od sytuacji społeczno-gospodarczej państwa, jest wadliwością prawa podatkowego niedopuszczalną w demokratycznym państwie prawnym. Nie jest tym samym racjonalna regulacja prawa podatkowego, która zakłada stałą kwotę zmniejszającą podatek, przez co kwotę wolną od podatku ustala się na poziomie 3091 zł, podczas gdy ustawa z dnia 12 marca 2014 r. o pomocy społecznej (Dz.U. z 2016 r., poz. 930 ze zm.) określa, że osobą żyjącą w ubóstwie jest ta, której dochód roczny nie przekracza 7608 zł, w wypadku osoby samotnie gospodarującej i 6168 zł, w wypadku osoby w rodzinie.

Mając na uwadze stanowisko Trybunału Konstytucyjnego, niezrozumiałym i nieuzasadnionym jest umieszczenie w art. 1 projektu ustawy zmieniającej przepisu epizodycznego nakazującego stosowanie w przyszłości materii ustawowej uznanej za niekonstytucyjną. Zawarta w uzasadnieniu argumentacja dotycząca planowanej w styczniu 2018 r. reformy prawa podatkowego jest nieadekwatna do spoczywającego na ustawodawcy obowiązku wykonania wyroku Trybunału Konstytucyjnego i nie tłumaczy zaniechań natury

prawodawczej, które prowadzą do utrzymania wysokości kwoty niepowodującej obowiązku zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych na dotychczasowym poziomie 3091 zł.