

POZYCJA RODZINY W POLSKIM PRAWIE PODATKOWYM

Katarzyna Święch



LEX

a Wolters Kluwer business

POZYCJA RODZINY W POLSKIM PRAWIE PODATKOWYM

Katarzyna Święch

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2013

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Szczecińskiego

Recenzent

Dr hab. Marek Zdebel, prof. UŚ

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Ewa Wysocka

Opracowanie redakcyjne

Studio Diament

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

Układ typograficzny

Marta Baranowska

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska SA, 2013

ISBN 978-83-264-4137-0

ISSN 1897-4392

Wydane przez:

Wolters Kluwer Polska SA

Redakcja Książek

01-231 Warszawa, ul. Płocka 5a

tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów / 9

Wstęp / 13

Rozdział I

Pojęcie rodziny i jego stosowanie w polskim porządku prawnym i społecznym / 25

- 1.1. Socjologiczne aspekty rodziny w Polsce / 25
- 1.2. Polityka podatkowa wobec rodziny / 31
- 1.3. Status rodziny w Konstytucji RP / 45
- 1.4. Konstrukcja prawna podatku w świetle postanowień Konstytucji RP a opodatkowanie rodziny / 54
- 1.5. Podmiotowość podatkowoprarna rodziny / 67
- 1.6. Konkluzje / 76

Rozdział II

Czynnik „rodzinny” w podatkach dochodowych w Polsce / 79

- 2.1. Podatki dochodowe w kontekście zasady sprawiedliwości podatkowej / 79
- 2.2. Ewolucja opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce / 95
- 2.3. Podstawowe założenia dotyczące opodatkowania dochodów osób fizycznych / 116
- 2.4. Wspólne opodatkowanie małżonków podatkiem dochodowym od osób fizycznych / 133
- 2.5. Opodatkowanie osób samotnie wychowujących dzieci / 153
- 2.6. Zwolnienia o charakterze prorodzinnym na gruncie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych / 166
- 2.7. Ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych i ich wpływ na opodatkowanie dochodów rodziny / 176

- 2.8. Wpływ podatku od towarów i usług na dochód rodziny / **207**
- 2.9. Konkluzje / **214**

Rozdział III

Podatki przychodowe a opodatkowanie rodziny / 217

- 3.1. Ogólna charakterystyka podatków przychodowych / **217**
- 3.2. Podatek rolny i jego wpływ na sytuację podatkową rodziny / **220**
- 3.3. Zryczałtowane formy opodatkowania dochodów członków rodziny / **243**
- 3.4. Konkluzje / **260**

Rozdział IV

Opodatkowanie majątku rodziny / 262

- 4.1. Ogólna charakterystyka podatków majątkowych / **262**
- 4.2. Ewolucja podatku od spadków i darowizn i jej wpływ na kształtowanie obciążenia rodziny / **266**
- 4.3. Konstrukcja prawna podatku od spadków i darowizn / **279**
- 4.4. Rozwiązania „prorodzinne” w podatku od spadków i darowizn / **300**
- 4.5. Pozycja rodziny w pozostałych podatkach majątkowych / **325**
- 4.6. Konkluzje / **341**

Rozdział V

Opodatkowanie dochodów rodziny w wybranych państwach Unii Europejskiej / 343

- 5.1. Uwagi wprowadzające / **343**
- 5.2. Opodatkowanie dochodów rodziny w Republice Federalnej Niemiec / **345**
- 5.3. Francuski system opodatkowania dochodów członków rodziny / **357**
- 5.4. Opodatkowanie podatkiem dochodowym osób fizycznych w Wielkiej Brytanii / **366**
- 5.5. Konkluzje / **375**

Zakończenie / **377**

Wykaz literatury / **399**

Wykaz aktów prawnych / **431**
Wykaz orzeczeń sądowych / **439**
Pisma urzędowe / **447**
Wykaz innych materiałów / **451**

Wykaz skrótów

Akty prawne

- Konstytucja RP** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- k.c.** ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- k.r.o.** ustawa z dnia 25 lutego 1964 r. – Kodeks rodzinny i opiekuńczy (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 788)
- o.p.** ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.)
- u.p.c.c.** ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 101, poz. 649 z późn. zm.)
- u.p.d.o.f.** ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 361 z późn. zm.)
- u.p.o.l.** ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn.: Dz. U. z 2010 r. Nr 95, poz. 613 z późn. zm.)
- u.p.r.** ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (tekst jedn.: Dz. U. z 2006 r. Nr 136, poz. 969 z późn. zm.)

- u.p.s.d.** ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 93, poz. 768 z późn. zm.)
- ustawa o VAT** ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.)
- u.z.p.d.** ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 144, poz. 930 z późn. zm.)

Czasopisma i oficjalne publikatory

- Dz. U.** Dziennik Ustaw
- FK** Finanse Komunalne
- GSP** Gdańskie Studia Prawnicze
- GSP-Prz. Orz.** Gdańskie Studia Prawnicze – Przegląd Orzecznictwa
- M. Pod.** Monitor Podatkowy
- M. Praw.** Monitor Prawniczy
- ONSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
- ONSA WSA** Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych
- OSNP** Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych
- OSP** Orzecznictwo Sądów Polskich
- OTK** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- OTK-A** Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego; zbiór urzędowy, Seria A
- OwSS** Orzecznictwo w Sprawach Samorządowych
- PiP** Państwo i Prawo
- POP** Przegląd Orzecznictwa Podatkowego

PPLiFS	Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych
Pr. Gosp.	Prawo Gospodarcze
Prz. Pod.	Przegląd Podatkowy
Prz. Sejm.	Przegląd Sejmowy
RPEiS	Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
Sam. Teryt.	Samorząd Terytorialny
St. Pr.-Ek.	Studia Prawno-Ekonomiczne
ZNSA	Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego

Inne skróty

NSA	Naczelny Sąd Administracyjny
PKB	produkt krajowy brutto
RIO	Regionalna Izba Obrachunkowa
SN	Sąd Najwyższy
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wstęp

Problematyka opodatkowania rodzin w Polsce stale zyskuje na aktualności. Jest przedmiotem ożywionej dyskusji, w której ścierają się argumenty natury społecznej, prawnej i politycznej. Za podstawowe przesłanki takiego stanu rzeczy można uznać pogłębiający się kryzys finansów publicznych oraz zauważalny kryzys demograficzny, oznaczający stale utrzymujący się ujemny przyrost naturalny, a także emigrację zarobkową, zwłaszcza osób w wieku produkcyjnym. Niewątpliwie pomiędzy tymi zjawiskami zachodzą liczne i ścisłe zależności. Niekorzystne zmiany demograficzne implikują wzrost wydatków publicznych, zwłaszcza z tytułu obowiązkowych ubezpieczeń społecznych. Realizacja celów szeroko rozumianej polityki społecznej pozostaje więc w bezpośrednim związku z wydatkowaniem środków publicznych. Stale rosnący dług publiczny wymaga ograniczenia wydatków, także na najogólniej pojmowane cele społeczne, w tym związane z funkcjonowaniem i prawidłowym rozwojem rodziny.

Nie bez znaczenia pozostają także konsekwencje w zakresie dochodów budżetowych. Zasadniczym źródłem dochodów zarówno budżetu państwa, jak i budżetów jednostek samorządu terytorialnego, pozostają wpływy z danin publicznych, a przede wszystkim z podatków. Konieczność zwiększenia dochodów wywołuje zatem skutek w postaci wzrostu obciążeń podatkowych i paropodatkowych. Przyjęcie tej prawidłowości uznawane jest za zgodne z podstawową funkcją podatków, jaką jest funkcja fiskalna.

Niemożliwe jest jednak pominięcie drugiej zasadniczej roli przypisywanej systemowi podatkowemu i poszczególnym jego elementom składowym, tj. podatkom, a mianowicie mechanizmu realizacji celów pozapodatkowych – w tym przede wszystkim społecznych. W tym kontekście należy podkreślić, że za jedną z podstawowych wartości (struktur) w funkcjonowaniu wspólnoty uznać należy rodzinę. W pra-

wodawstwie państw demokratycznych pozostaje ona pod szczególną ochroną państwa, co znajduje odzwierciedlenie m.in. na gruncie aktu prawnego najwyższej rangi, jakim jest konstytucja. Funkcjonowanie rodziny jest więc podstawą istnienia państwa, właściwych relacji pomiędzy różnymi grupami społecznymi oraz pomiędzy kolejnymi pokoleniami. Wydaje się, że system podatkowy nie może pozostawać neutralny wobec tych wartości.

Podkreślić też należy, że system podatkowy, określany, w najszerszym ujęciu, jako ogół zasad, norm prawnych oraz instytucji związanych z podatkami¹, funkcjonujących w danym czasie i w danym państwie, jest historycznie zmienny i uwarunkowany wieloma czynnikami, zarówno o charakterze społecznym, jak i politycznym. Podlega nieustannej ewolucji będącej następstwem rozwoju tak stosunków społeczno-gospodarczych, jak i roli przypisywanej państwu w danym czasie. Pogodzenie funkcji fiskalnych i społecznych jest naturalnie wysoce utrudnione, a wymaga przede wszystkim precyzyjnego i długofalowego określenia przyjętych do realizacji założeń². Dopiero przy spełnieniu tego warunku możliwe jest poszukiwanie mechanizmów realizacji celów w sposób możliwie najbardziej efektywny. Niemożliwe jest przy tym osiągnięcie założonych celów przy braku stabilizacji politycznej i ekonomicznej³.

W związku z powyższymi stwierdzeniami można przyjąć założenie, że problematyka opodatkowania rodziny ma szczególne znaczenie, a jej skutki ujawniają się w wielu sferach, często niezwiązanych wprost z konkretnymi i wymiernymi skutkami podatkowymi, np. w sferze edukacyjnej, kulturalnej, ochrony zdrowia. Skutki takie są jednak zauważalne w dłuższych okresach.

Jest to zatem materia złożona i wymagająca poczynienia wstępnych ustaleń terminologicznych.

Przed wszystkim nasuwa się pytanie, czy w ogóle uzasadnione jest posługiwanie się sformułowaniem „system opodatkowania rodziny”. O systemie można bowiem mówić wtedy, gdy tworzą go pewne spójne,

¹ B. Brzeziński, *Reformy podatków i prawa podatkowego* (w:) *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, pod red. B. Brzezińskiego, Toruń 2009, s. 191.

² Por. Z. Ofiarski, *Instrumenty realizacji celów reformy systemu podatkowego w Polsce* (w:) *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków. Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Finansowego*, Kraków, 21–23 października 1999 r., pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000, s. 59.

³ Por. E. Łętowska, *Prawo w systemie funkcjonowania współczesnego państwa* (w:) *Księga pamiątkowa Profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 199.

uporządkowane wewnętrznie elementy, charakteryzujące się pewnymi istotnymi cechami wspólnymi⁴. W ten sposób można umownie wyróżnić np. system opodatkowania nieruchomości. Uwzględniając tę prawidłowość niemożliwe jest wskazanie na regulacje zarówno ogólnego, jak i szczegółowego prawa podatkowego, których celem byłoby jednolite określenie zasad opodatkowania członków rodziny. Zakres podmiotowy opodatkowania nie jest też, co do zasady, odzwierciedleniem powiązań rodzinnych.

Najistotniejsza jednak wątpliwość wynika z braku, i to generalnie na gruncie całego prawodawstwa polskiego, definicji legalnej pojęcia rodziny.

Za użyteczne nie można uznać w tym względzie określenia rodziny, o którym mowa w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej⁵, jako że sformułowana definicja znajduje zastosowanie jedynie na potrzeby powołanej ustawy, a ustawodawca na gruncie prawa podatkowego nie odwołuje się do niej, nakazując odpowiednie jej stosowanie. Poza tym należy zauważyć, że istotnie różny jest cel regulacji prawa podatkowego i ustawy o pomocy społecznej⁶, w związku z czym bezpośrednio odniesienie kręgu osób stanowiących rodzinę na gruncie ustawy o pomocy społecznej, do ustaleń prawa podatkowego, w znaczny sposób wpływałoby na ograniczenie obowiązków podatkowych w tych sytuacjach, gdy skutkiem powiązań rodzinnych jest redukcja ciężaru daninowego.

Rodzina jest bowiem uznawana przede wszystkim za kategorię socjologiczną, tworząc pewną zbiorowość, której członków łączą więzi o charakterze małżeństwa, powinowactwa, pokrewieństwa lub adopcji⁷.

⁴ Zgodnie z definicją językową system to uporządkowany zbiór jednostek tworzących jakąś zorganizowaną całość, służących jednemu celowi; zasady organizacji czegoś, ogół przepisów, reguł obowiązujących, stosowanych w jakiejś dziedzinie, według których jest coś wykonane, zorganizowane; zob. *Mały słownik języka polskiego PWN. Wydanie nowe*, pod red. E. Sobol, Warszawa 2000, s. 980.

⁵ Ustawa z dnia 24 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz. U. z 2009 r. Nr 175, poz. 1362 z późn. zm.). Na mocy art. 6 pkt 14 powołanej ustawy pojęcie rodziny odnosi się do osób spokrewnionych lub niespokrewnionych pozostających w faktycznym związku, wspólnie zamieszkujących i gospodarujących; por. A. Guziejewska, *Publiczno-prawne definicje rodziny – zarys problematyki*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 1, s. 6 i n.

⁶ Por. H. Litwińczuk, *Opodatkowanie rodziny*, Warszawa 1989, s. 106; A. Guziejewska, *Pojęcie rodziny w świetle ustawy o pomocy społecznej i ustawy o świadczeniach zdrowotnych*, Przegląd Prawa Publicznego 2011, nr 4, s. 7 i n.

⁷ Z. Tyszcza, *Socjologia rodziny*, Warszawa 1976, s. 74.

Te powiązania o charakterze biologicznym lub prawnym są przedmiotem regulacji wielu gałęzi prawa. Istotne znaczenie posiadają też związki natury emocjonalnej, kulturowej, przestrzennej, a przede wszystkim ekonomicznej. Z tego punktu widzenia charakterystyczne jest w naukach ekonomicznych czynienie przedmiotem badań nie rodziny, ale gospodarstwa domowego. Pojęcie to mogłoby być bardziej użyteczne dla potrzeb systemu podatkowego, ale również nie znajduje ono normatywnego odzwierciedlenia w obowiązującym systemie prawnym, w związku z czym pozostaje niejednoznaczne⁸.

Definicji rodziny nie sformułowano także na potrzeby prawa podatkowego, chociaż powszechne jest odwoływanie się w doktrynie do prorodzinności (lub jej braku) systemu podatkowego. Ustawodawca jedynie na potrzeby niektórych aktów szczegółowego prawa podatkowego formułuje elementy konstrukcyjne podatku, które w sposób bezpośredni lub pośredni statuuja pozycję prawną członków rodziny. Należy jednak zauważyć, że na gruncie regulacji tradycyjnie zaliczanej do materii ogólnego prawa podatkowego, jaką jest ordynacja podatkowa⁹, posłużono się terminem „rodzina”, określając warunki odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe osób uznanych za członków rodziny. Jednoznacznie jednak należy stwierdzić, że w ten sposób nie została określona uniwersalna definicja legalna rodziny, którą można byłoby stosować w całym systemie prawa podatkowego. Porównując zakres uprawnień podatkowych z odpowiedzialnością za zobowiązania podatkowe można też wskazać, że ta ostatnia jest zdecydowanie szersza niż zakres respektowanych i uprzywilejowanych przez ustawodawcę powiązań rodzinnych. Do członków rodziny ponoszących z podatnikiem solidarną odpowiedzialność za zobowiązania podatkowe, w myśl postanowień ordynacji podatkowej, zalicza się także osobę pozostającą z podatnikiem w faktycznym pożyciu, o ile spełnione są pozostałe ustawowe przesłanki tej odpowiedzialności.

Brak jest, w związku z tym, symetrii pomiędzy normami zaliczanymi do ogólnego i szczegółowego prawa podatkowego, co oczywiście uznać można za zjawisko niepożądane.

Mówiąc o podatkowopravnym następstwach związków rodzinnych należy także uwzględnić najczęściej stosowaną przedmiotową klasyfi-

⁸ Por. B. Brzeziński, J. Jezierski, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym* (w:) *Studia podatkowe*, pod red. J. Głuchowskiego, Toruń 1991, s. 88, 91.

⁹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn.: Dz. U. z 2012 r. poz. 749 z późn. zm.).

kację podatków, zgodnie z którą podatki dzieli się ze względu na przedmiot opodatkowania i wyróżnia się: podatki majątkowe, przychodowe, dochodowe oraz konsumpcyjne. Jak z tego jednoznacznie wynika, przesłanki zaliczenia podatku do jednej ze wskazanych kategorii nie pozostają w żadnym związku z cechami podmiotu opodatkowania. W każdej jednak ze wskazanych kategorii podatków występują regulacje prawne odnoszące się do cech osobistych podatnika. Te z nich, które nawiązują do sytuacji rodzinnej podmiotu zobowiązanego, można uznać za regulacje dotyczące problematyki opodatkowania rodziny – w szerokim rozumieniu tego pojęcia.

W związku z powyższym wydaje się, że bardziej uzasadnione jest uznanie, że w systemie podatkowym określono zasady (reguły) odnoszące się do związków rodzinnych, a nawet niekiedy konstrukcja czy charakter danego podatku wymaga ich uwzględnienia. Bardziej poprawne jest wyszukiwanie w konstrukcjach podatkowych tzw. „związków rodzinnych” i badanie ich wpływu na obciążenia podatkowe, niż próba wykazania, że ustawodawca w mniej lub bardziej zamierzonym celu starał się stworzyć wewnętrznie spójny system opodatkowania rodziny.

Należy przy tym odnotować, że nie wszystkie regulacje prawne, o których mowa wyżej, mają charakter preferencji podatkowych; niejednokrotnie uwzględnienie powiązań rodzinnych między osobami fizycznymi wyklucza możliwość stosowania przywilejów, z których mogą korzystać pozostałe podmioty podatku.

Celem takiej praktyki jest przede wszystkim wypracowanie rozwiązań prawnych zapobiegających zjawiskom uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania, a zatem uszczelnienie systemu podatkowego.

Użycie sformułowania „opodatkowanie rodziny” należy wobec tego odnieść do tych regulacji przyjętych w aktach prawnych zaliczonych do szczegółowego prawa podatkowego, które dotyczą osób uznanych za członków rodziny na gruncie tego aktu prawnego; regulują status podatkowy tych osób. Odniesienie to może przy tym przyjąć bezpośredni lub pośredni charakter. Należy bowiem podkreślić, że każde obciążenie podatkowe osoby fizycznej wywołuje skutki nie tylko bezpośrednio w jej majątku czy też dochodzie, ale także wpływa na sytuację osób z nią związanych, zwłaszcza pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym i na jej utrzymaniu.

Przedmiotem niniejszego opracowania jest analiza konstrukcji prawnej podatków tworzących system podatkowy w aspekcie tych

przepisów, które warunkują opodatkowanie rodziny. Za podstawowy, aczkolwiek nie jedyny cel pracy przyjęto zatem określenie pozycji podatkowoprawnej rodziny, zwłaszcza w Polsce, w okresie reformy systemu podatkowego – uwarunkowanej z kolei zmianami społeczno-gospodarczymi i ustrojowymi po 1989 r. Ustalenie statusu prawnego rodziny będzie przy tym polegało nie tylko na określeniu zakresu preferencji podatkowych do niej adresowanych, lecz również na badaniu jaki jest subiektywny i obiektywny ciężar opodatkowania rodzin w Polsce.

Jako jedno z podstawowych założeń przyjęto, że system podatkowy powinien realizować nie tylko funkcje fiskalne, ale także powinien służyć realizacji celów pozapodatkowych¹⁰. Jak już podniesiono, wypracowanie kompromisu w tym przypadku jest skomplikowane, ale i nieodzowne, bowiem państwo i jego organy nie mogą ignorować zjawisk, które w przyszłości będą decydowały o tzw. rozwoju cywilizacyjnym, potencjale gospodarczym oraz społecznym.

W kontekście powyższych stwierdzeń podjęto próbę odpowiedzi na nie mniej istotne pytanie, czy system podatkowy faktycznie odpowiada powyższemu założeniu, a jeśli tak, to jaki jest zakres rodzinnych preferencji podatkowych i czy powinny być one limitowane z przyczyn *stricte* fiskalnych. To z kolei implikuje podjęcie rozważań co do charakteru poszczególnych przywilejów podatkowych w odniesieniu do rodziny i stwierdzenia czy mają jednolity charakter, i jakie są przesłanki ich funkcjonowania. Poza tym należy określić, czy instrumenty te są stosowane w sposób sprawiedliwy i racjonalny, z poszanowaniem elementarnych zasad podatkowych, sformułowanych tak w doktrynie, jak i w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Pozwoli to z kolei na ustalenie, czy cele polityki podatkowej są określone w wystarczająco długiej perspektywie i czy możliwe jest uznanie, że stanowi ona element polityki rodzinnej państwa.

Prowadzone badania nie miały przy tym doprowadzić do przedstawienia teoretycznego modelu systemu podatkowego o charakterze prorodzinnym, lecz raczej skonfrontować obowiązujące regulacje

¹⁰ Por. R. Mastalski, *Polski system podatkowy oraz kierunki jego przekształceń* (w:) *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków. Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Finansowego, Kraków, 21–23 października 1999 r.*, pod red. A. Kosteckiego, Kraków 2000, s. 48 i n.; B. Brzeziński, W. Matuszewski, *Ekonomiczne aspekty funkcjonowania systemu podatkowego* (w:) *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, pod red. B. Brzezińskiego, Toruń 2009, s. 541 i n.

prawne z przyjętymi założeniami, tzn. z uznaniem, że system podatkowy powinien również realizować pozafiskalne cele opodatkowania.

W związku z realizacją podstawowego celu badawczego rozważaniom poddano następujące grupy problemów, sformułowane jako pytania (tezy badawcze):

- 1) jak kształtuje się wysokość obciążeń podatkowych członków rodziny;
- 2) jakie są kierunki przeobrażeń systemu podatkowego w powyższym zakresie;
- 3) czy charakter podatku ma związek z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej (osobistej) podatnika, czy może wręcz przeciwnie – implikuje uwzględnienie powiązań rodzinnych;
- 4) które z elementów w konstrukcji poszczególnych podatków w najszerszym zakresie warunkują pozycję podatkowoprawną rodziny.

Jak zaznaczono na wstępie, przedmiotem rozważań stały się jedynie akty szczegółowego prawa podatkowego. To one bowiem bezpośrednio determinują wysokość świadczeń podatkowych, a co za tym idzie pozwalają na zbadanie skali obciążeń podatkowych rodzin i ustalenie, czy system podatkowy faktycznie jest prorodzinny, czy też cechy tej nie można mu przypisać. W rozważaniach pominięto zatem problematykę odpowiedzialności za zobowiązania podatkowe następców prawnych i osób trzecich, mimo że odnoszą się one niejednokrotnie wprost do osób spokrewnionych, spowinowaconych lub pozostających w faktycznym pożyciu z podatnikiem. Jak jednak wskazano, dotyczą materii ogólnego prawa podatkowego i z tego względu nie zostały poddane analizie.

Rozważania prowadzono na bazie kompleksowej i wieloaspektowej analizy aktów prawnych, zarówno aktualnie obowiązujących, jak i obowiązujących w poprzednich okresach¹¹, a także poglądów doktryny i dorobku orzecznictwa sądowego. W niezbędnym zakresie uwzględniono również urzędowe interpretacje przepisów prawa podatkowego.

Należy odnotować, że pomimo bogatego dorobku literatury prawa podatkowego kompleksowe omówienie problematyki opodatkowania rodziny nie jest zjawiskiem powszechnym. W dotychczasowym piśmien-

¹¹ Zabieg ten miał za zadanie przyczynić się do ustalenia kierunków ewolucji polskiego prawa podatkowego w omawianym zakresie. Ponadto celem było badanie, czy w procesie legislacyjnym stosowane są podstawowe, klasyczne zasady prawa podatkowego.

nictwie najistotniejsze znaczenia posiada monografia prof. H. Litwińczuk *Opodatkowanie rodziny*. Nie negując znaczenia wskazanej pozycji, należy zauważyć, iż w odmienny sposób został sformułowany cel prowadzonych badań. Prowadziły one przede wszystkim do wskazania zasad opodatkowania rodziny w wybranych systemach podatkowych i ewentualnej recepcji do zreformowanego w warunkach transformacji ustrojowej krajowego porządku prawnego. Uwzględniono przede wszystkim możliwości stosowania rozwiązań prorodzinnych w powszechnym podatku dochodowym, kładąc nacisk na opodatkowanie małżonków oraz członków rodziny pozostających na utrzymaniu podatnika.

Teoretyczne ustalenia dokonane w monografii dały asumpt do skonfrontowania ich z aktualnym systemem polskiego prawa podatkowego. Niniejsze opracowanie ma zatem stanowić próbę poszerzenia i uaktualnienia badań prowadzonych w zakresie opodatkowania rodziny, ale w aspekcie analizy aktów normatywnych w tym zakresie, z uwzględnieniem pojawiających się wątpliwości i rozbieżności interpretacyjnych.

Struktura opracowania i systematyka prezentowanych zagadnień zostały zdeterminowane przedstawionymi wyżej założeniami.

Rozdział pierwszy ma charakter ogólny, wprowadzający. Jego zasadniczym celem jest ustalenie ogólnej pozycji prawnej rodziny i skorelowanie jej z zasadami leżącymi u podstaw funkcjonowania współczesnego systemu podatkowego. Nieodzowne dla prowadzenia dalszych rozważań wydaje się bowiem wskazanie, jak wobec braku definicji legalnej pojmowana jest współcześnie rodzina. Jak już sygnalizowano, nauki społeczne w szerokim zakresie zajmują się badaniem więzi międzyludzkich o charakterze biologicznym i prawnym.

W tym kontekście analizie poddano nie tylko pojmowanie rodziny na gruncie socjologii, ale przede wszystkim wskazano jaki charakter posiadają współczesne przeobrażenia w modelu rodziny. Istotne przy tym jest, że wiele z nich stanowi następstwo polityki fiskalnej państwa. Dało to asumpt do przeprowadzenia badań w zakresie polityki podatkowej państwa wobec rodziny. Pozwoliło to z kolei na ukazanie relacji pomiędzy zjawiskami o charakterze społecznym, mającymi zasadnicze znaczenie dla rozwoju państwa, a systemem podatkowym. W rozdziale pierwszym podjęto także próbę określenia pozycji rodziny na gruncie Konstytucji RP. Uznano bowiem za zasadne wskazanie podstawowych zasad wyrażonych w tym akcie prawnym, a które znajdują odzwiercie-

dlenie w konstrukcji prawa daninowego. W tym zakresie badania poddane zostały akty szczegółowego prawa podatkowego pod kątem respektowania w nich konstytucyjnych zasad, przede wszystkim ochrony rodziny. Z tego też względu pogłębionej analizie poddano te z przepisów Konstytucji RP, które bezpośrednio statuują obowiązki i uprawnienia w zakresie prawa podatkowego. Prowadzone rozważania jednocześnie można uznać za pewnego rodzaju łącznik pomiędzy zasadami konstytucyjnymi a szczegółowym prawem podatkowym. Przyjęto bowiem, że art. 84 i 217 Konstytucji RP mają podstawowe znaczenie dla zasadniczego kształtu systemu podatkowego. Jako uzasadnienie podjęcia tej problematyki także można wskazać to, że analiza aktów szczegółowego prawa podatkowego powinna być dokonana z uwzględnieniem zasad wspólnych konstrukcji tych aktów prawnych. Poza tym określenie wymogów legislacji podatkowej ma istotne znaczenie dla prowadzenia polityki podatkowej przez samorząd terytorialny.

Jako wprowadzającą potraktowano także problematykę podatkowoprawną podmiotowości rodziny. Wskazano w tym zakresie na ogólne prawidłowości. Rozwinięcia tych zagadnień dokonano przy okazji analizy konkretnych aktów szczegółowego prawa podatkowego.

Kolejne rozdziały niniejszego opracowania zostały poświęcone przede wszystkim badaniu pozycji rodziny na gruncie konstrukcji prawnej poszczególnych podatków składających się na system podatkowy, z tym że przyjęto, co już zasygnalizowano, klasyfikację podatków według kryterium przedmiotowego, uznając ją za najbardziej przejrzystą.

Rozdział drugi poświęcony został problematyce opodatkowania rodziny na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych. Oprócz wskazania na determinanty opodatkowania, kompleksowo uwzględniono rys historyczny podatku. Poza tym odniesiono się do szeroko dyskutowanej, w kontekście opodatkowania dochodów osobistych, zasady sprawiedliwości podatkowej i możliwości jej respektowania zwłaszcza na gruncie wskazanego podatku. Uznano bowiem, że ustawa ta ma najpowszechniejszy charakter w systemie opodatkowania osób fizycznych, głównie z uwagi na liczbę podatników. Poza tym w największej mierze jest wykorzystywana do realizacji pozafiskalnych celów opodatkowania, co uzasadniało jednocześnie prezentację tej problematyki w takiej kolejności (w rozdziale drugim).

W rozdziale trzecim przedstawiono status podatkowy rodziny w podatkach o charakterze przychodowym. Również i w tym przypadku

podstawą stała się prezentacja właściwości obciążeń podatkowych zaliczanych do tej kategorii podatków, z uwzględnieniem odmienności występujących wewnątrz wskazanej grupy. Szczególną uwagę zwrócono na uproszczony charakter wymiaru i poboru należności podatkowych oraz na fakt, że niektóre z regulacji prawnych regulujących status podatkowy rodziny nie mają przymiotu preferencji podatkowej.

Następnie zaprezentowano regulacje prawne odnoszące się do pozycji rodziny, a obowiązujące na gruncie podatku rolnego, zryczałtowanego podatku dochodowego opłacanego zarówno w formie karty podatkowej, jak i ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych. Zwrócono przy tym uwagę na szereg relacji zachodzących pomiędzy wysokością podatku a cechami charakterystycznymi dla danej kategorii podatków.

Rozdział czwarty stanowi ekspozycję problematyki opodatkowania rodziny podatkami o charakterze majątkowym. Punktem wyjścia do dalszych rozważań stało się wyodrębnienie cech charakterystycznych dla świadczeń podatkowych tego typu. Kolejno dokonano przeglądu rozwiązań prawnych we wskazanym obszarze. Charakterystyka obejmowała takie podatki jak: podatek od spadków i darowizn, podatek od nieruchomości i podatek od czynności cywilnoprawnych. W odniesieniu do pierwszego z wymienionych podatków, jako nawiązującego w najszerszym zakresie do związków rodzinnych, wskazano także na ewolucję regulacji prawnych. Uznano bowiem, że kształt aktualnie obowiązującej ustawy o podatku od spadków i darowizn został zdeterminowany wcześniej przyjmowanymi założeniami. Pozwoliło to także na ukazanie przeobrażeń w zakresie polityki podatkowej i uwzględnianych w niej koncepcji opodatkowania nieodpłatnych przysporzeń majątkowych.

We wszystkich przeprowadzonych analizach wskazywano zarówno na pozytywne, jak i negatywne aspekty funkcjonowania danego aktu prawnego. W oparciu o to sformułowano wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*.

Ostatni, piąty rozdział został poświęcony porównaniu wzorców krajowych z obowiązującymi w wybranych państwach Unii Europejskiej w zakresie opodatkowania dochodów członków rodziny. Nie poddawano szczegółowej analizie konkretnych przepisów aktów prawa podatkowego, co miałyby istotny wpływ na wzrost objętości opracowania, ale starano się zidentyfikować pewne tendencje stosowane w niektórych państwach w odniesieniu do opodatkowania rodziny lub z uwzględnieniem związków rodzinnych. Mogą one stanowić płaszczyznę dla prowadzenia dalszych dyskusji, jak i ewentualnych założeń kolejnych re-

form w polskim prawie podatkowym, które – z uwagi na bardzo negatywne zjawiska demograficzne oraz zakres polaryzacji poziomów za-
możności polskich rodzin – są niezbędne.

W prowadzonych rozważaniach zasadniczo uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 31 maja 2012 r.; jedynie w zakresie problematyki dotyczącej opodatkowania rodziny w wybranych państwach Unii Europejskiej uwzględniono stan prawny obowiązujący na dzień 31 grudnia 2011 r.

Rozdział I

Pojęcie rodziny i jego stosowanie w polskim porządku prawnym i społecznym

1.1. Socjologiczne aspekty rodziny w Polsce

Termin „rodzina” wskazuje na osoby pochodzące od siebie (rodzic) albo od wspólnego przodka. W najszerszym ujęciu tworzą ją wszystkie osoby ze sobą spokrewnione, małżonkowie oraz powinowaci¹².

Rodzina to pojęcie przede wszystkim funkcjonujące na gruncie nauk społecznych. Wśród nich podstawowe znaczenie ma socjologia definiowana jako nauka o społeczeństwie, o jednostce jako członku społeczeństwa¹³, czy też jako nauka o strukturze i prawach rozwoju społeczeństwa¹⁴.

Przedmiotem badań socjologicznych jest m.in. rodzina, określana na gruncie tej nauki jako podstawowa mikrostruktura społeczna, która: historycznie jest najstarszą formą życia społecznego, o charakterze najbardziej powszechnym, jest podstawą istnienia społeczeństwa, na co wskazują wypełniane zadania i funkcje¹⁵.

Specyfika ta sprawia, że rodzina jest odrębnie traktowana w analizach socjologicznych, które są obszerne i zróżnicowane tematycznie. Wyróżnia się wśród nich m.in. badania dotyczące prognozowania rodziny¹⁶.

¹² T. Smoczyński, *Rodzina jako zjawisko społeczne i prawne (w:) System prawa prywatnego*, t. 11, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, pod red. T. Smoczyńskiego, Warszawa 2009, s. 2–3.

¹³ *Mały słownik języka polskiego PWN...*, pod red. E. Sobol, s. 934.

¹⁴ *Mała encyklopedia PWN*, Warszawa 2000, s. 756.

¹⁵ S. Kosiński, *Socjologia ogólna. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1987, s. 161.

¹⁶ Por. tamże, s. 162, 163.

Jednym z pól badawczych stała się analiza zmian w modelu rodziny polskiej w dobie transformacji ustrojowej. Można przy tym zauważyć, że badania socjologiczne mają niejednokrotnie za swój przedmiot ustalenie związku między zjawiskami gospodarczymi a ich wpływem na zachowania odnotowywane na gruncie rodziny. W związku z tym, że zjawiska te poddawane są w znacznej mierze reglamentacji prawnej, pozwala to na sformułowanie wniosku o ścisłym związku między prawodawstwem a socjologią rodziny.

Dodać należy, że normy prawne dotyczą w zasadzie zewnętrznej struktury rodziny. Mimo ich ograniczonego charakteru nie ma jednak wątpliwości, że wpływają na model rodziny, na warunki bytowe, zdrowotne, wychowawcze, będąc przejawem realizacji polityki państwa wobec rodziny¹⁷.

Z tego też powodu w pracy traktującej o opodatkowaniu rodziny należy przedstawić podstawowe zasady dotyczące kształtowania się współczesnego modelu rodziny polskiej. Pozwoli to na wskazanie, w jaki sposób normy tetyczne kształtują lub mogą kształtować ten model. Oczywiście ze względu na obszerność i złożoność problematyki poruszone zostaną jedynie kwestie mające podstawowe znaczenie dla zakreślonego pola badawczego.

Kształtowanie się modelu współczesnej rodziny polskiej jest procesem stałym, złożonym i dynamicznym. Jak się wskazuje¹⁸, na tę ewolucję (zwłaszcza od lat 40. XX w.)¹⁹ miały wpływ następujące czynniki:

- 1) tradycja specyficznej kultury rodzinnej Polaków. W tym zakresie charakterystyczne jest poszanowanie dla osób starszych, silne więzi między członkami rodziny, w tym z krewnymi. Z drugiej jednak strony zauważalne jest przesunięcie ról i pozycji społecznych w rodzinie, a zwłaszcza znaczne obniżenie pozycji męża i ojca;
- 2) wydarzenia z okresu II wojny światowej. Polska poniosła dotkliwe straty ludzkie i materialne – zginęło ponad 6 mln obywateli, blisko 600.000 uległo trwałemu inwalidztwu. Straty majątku narodowego wyniosły 38%²⁰;

¹⁷ S. Ehrlich, *Norma. Grupa. Organizacja*, Warszawa 1998, s. 82, 83.

¹⁸ Z. Tyszka, *Stan i przeobrażenia rodzin polskich na przełomie wieków XX i XXI. Niedawna przeszłość i teraźniejszość (w:) Współczesne rodziny polskie – ich stan i kierunek przemian*, pod red. Z. Tyszki, Poznań 2004, s. 17 i n.

¹⁹ Por. M. Żyromski, *Zasadnicze etapy rozwoju rodziny polskiej (w:) Współczesne rodziny polskie – ich stan i kierunek przemian*, pod red. Z. Tyszki, Poznań 2004, s. 25 i n.

²⁰ P. Bożyk, *Polityka społeczno-gospodarcza Polski Ludowej*, Warszawa 1977, s. 167.

- 3) wydarzenia i przemiany okresu bezpośrednio powojennego, zmieniające ustrój społeczny, w tym także akty prawne dotyczące rodziny;
- 4) przemiany ekonomiczno-społeczne zachodzące w latach 50., 60. i 70. XX w. w Polsce (szczególnie industrializacja i urbanizacja);
- 5) sytuacja kryzysowa lat 80. XX w., osłabiająca kondycję rodziny polskiej;
- 6) procesy transformacji zaistniałe w Polsce w latach 90. XX w.

Powyższe zjawiska rzutują bezpośrednio na kształtowanie współczesnego modelu rodziny.

Procesy transformacji, o których mowa wyżej, związane są przede wszystkim z rozwojem prywatnej gospodarki rynkowej oraz zapowiedzią odejścia od modelu państwa opiekuńczego na rzecz państwa o tendencjach liberalnych. W okresie tym wyróżnia się trzy etapy, charakteryzujące się pewnymi cechami zbieżnymi, do których odpowiednio zalicza się²¹:

- 1) etap obejmujący drugą połowę 1989 r. i trwający do 1994 r., dla którego najbardziej charakterystyczne były²²: wzrost liczby rodzin wykazujących niskie dochody oraz żyjących w ubóstwie, spadek liczby urodzeń, wzrost śmiertelności noworodków, wzrost liczby małżeństw rozwiązanych, przekraczający liczbę małżeństw nowo zawartych (głównie na skutek zgonu współmałżonka), pogorszenie sytuacji mieszkaniowej;
- 2) etap obejmujący lata 1995–1998, charakteryzujący się m.in.: spadkiem bezrobocia wynikającym z ożywienia gospodarki i napływu kapitału zagranicznego, co z kolei przyczyniło się do przejściowego podniesienia standardu materialnego rodziny;
- 3) etap trwający od 1999 r., a będący w stadium kontynuacji. Ten okres można nazwać recesywnym ze względu na spadek poziomu życia rodziny spowodowany m.in. ponownym wzrostem bezrobocia. Równie negatywne odczucia budziły trudności w realizacji czterech podstawowych reform (administracji, szkolnictwa, służby zdrowia i ubezpieczeń społecznych) i rozwarstwienie ekonomiczne społeczeństwa.

²¹ Z. Tyszka, *Stan i przeobrażenia rodzin polskich...*, s. 19 i n.

²² Wymieniane czynniki nie są jedynymi, a ich wybór został dokonany ze względu na potrzeby niniejszej pracy.

Katarzyna Święch – doktor nauk prawnych, adiunkt w Katedrze Prawa Samorządu Terytorialnego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersyte-
tu Szczecińskiego; autorka publikacji z zakresu prawa podatkowego.

■ W monografii przedstawiono problematykę opodatkowania rodzin w Polsce z uwzględnieniem ewolucji systemu podatkowego. Prezentację tematu przeprowadzono w szerszym kontekście, obejmującym zagadnienia związane zarówno z socjologicznymi aspektami rodziny, jak i z polityką podatkową wobec rodzin. Porównano także rozwiązania krajowe w zakresie opodatkowania dochodów członków rodziny z wzorcami obowiązującymi w wybranych państwach Unii Europejskiej.

■ Omówienia materii dokonano na podstawie tradycyjnego podziału podatków (według kryterium przedmiotowego) na dochodowe, przychodowe oraz majątkowe.

■ Autorka poddaje rozważaniom m.in. następujące problemy:

- jak kształtuje się wysokość obciążeń podatkowych członków rodziny;
- czy charakter podatku ma związek z sytuacją rodzinną (osobistą) podatnika;
- które z elementów w konstrukcji poszczególnych podatków w szerszym zakresie warunkują pozycję podatkowoprawną rodziny.

■ Publikacja przeznaczona jest dla praktyków (doradców podatkowych, radców prawnych, adwokatów), pracowników administracji podatkowej i pracowników naukowych zajmujących się prawem podatkowym.

„(...) Taki sposób ujęcia tematu należy uznać za właściwy, tym bardziej, że przedstawiając go Autorka nie ograniczyła się do przepisów prawa, lecz tam gdzie było to uzasadnione przedstawiła także uwarunkowania ekonomiczne omawianych rozwiązań. Ponadto przyjęta przez Autorkę metoda badawcza i typ analizy pozwoliły na przedstawienie badanej problematyki w szerokim kontekście”.

dr hab. Marek Zdebel, prof. UŚ

**PRZEGLĄD
PODATKOWY**

SERIA REKOMENDOWANA PRZEZ PRZEGLĄD PODATKOWY

ISSN 1897-4392
ISBN 978-83-264-4137-0



9 788326 441370

Cena 99 zł
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01
zamowienia.książki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl