



**SENAT  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VII KADENCJA**

---

Warszawa, dnia 10 czerwca 2008 r.

**Druk nr 167**

---

**Pan  
Bogdan BORUSEWICZ  
MARSZAŁEK SENATU  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

Na podstawie art. 76 ust. 1 Regulaminu Senatu, my niżej podpisani senatorowie wnosimy o podjęcie postępowania w sprawie inicjatywy ustawodawczej dotyczącej projektu ustawy

**o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.**

Do reprezentowania nas w dalszych pracach nad tym projektem ustawy upoważniamy senatora Henryka Woźniaka.

W załączeniu przekazujemy projekt ustawy wraz z uzasadnieniem.

(-) Łukasz Abgarowicz	(-) Jan Olech
(-) Piotr Głowski	(-) Krzysztof Piesiewicz
(-) Kazimierz Kleina	(-) Jadwiga Rotnicka
(-) Sławomir Kowalski	(-) Jan Rulewski
(-) Krzysztof Kwiatkowski	(-) Grażyna Sztark
(-) Tomasz Misiak	(-) Mariusz Witczak
(-) Andrzej Misiołek	(-) Henryk Woźniak
(-) Ireneusz Niewiarowski	(-) Krzysztof Zaremba

## USTAWA

z dnia

### o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych

#### Art. 1.

W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176, z późn. zm.<sup>1)</sup>) w art. 9a w ust. 3 uchyla się pkt 1.

#### Art. 2.

Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2009 r.

---

<sup>1)</sup> Zmiany tekstu jednolitego wymienionej ustawy zostały ogłoszone w Dz.U. z 2000 r. Nr 22, poz. 270, Nr 60, poz. 703, Nr 70, poz. 816, Nr 104, poz. 1104, Nr 117, poz. 1228 i Nr 122, poz. 1324, z 2001 r. Nr 4, poz. 27, Nr 8, poz. 64, Nr 52, poz. 539, Nr 73, poz. 764, Nr 74, poz. 784, Nr 88, poz. 961, Nr 89, poz. 968, Nr 102, poz. 1117, Nr 106, poz. 1150, Nr 110, poz. 1190, Nr 125, poz. 1363 i 1370 i Nr 134, poz. 1509, z 2002 r. Nr 19, poz. 199, Nr 25, poz. 253, Nr 74, poz. 676, Nr 78, poz. 715, Nr 89, poz. 804, Nr 135, poz. 1146, Nr 141, poz. 1182, Nr 169, poz. 1384, Nr 181, poz. 1515, Nr 200, poz. 1679 i Nr 240, poz. 2058, z 2003 r. Nr 7, poz. 79, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 595, Nr 84, poz. 774, Nr 90, poz. 844, Nr 96, poz. 874, Nr 122, poz. 1143, Nr 135, poz. 1268, Nr 137, poz. 1302, Nr 166, poz. 1608, Nr 202, poz. 1956, Nr 222, poz. 2201, Nr 223, poz. 2217 i Nr 228, poz. 2255, z 2004 r. Nr 29, poz. 257, Nr 54, poz. 535, Nr 93, poz. 894, Nr 99, poz. 1001, Nr 109, poz. 1163, Nr 116, poz. 1203, 1205 i 1207, Nr 120, poz. 1252, Nr 123, poz. 1291, Nr 162, poz. 1691, Nr 210, poz. 2135, Nr 263, poz. 2619 i Nr 281, poz. 2779 i 2781, z 2005 r. Nr 25, poz. 202, Nr 30, poz. 262, Nr 85, poz. 725, Nr 86, poz. 732, Nr 90, poz. 757, Nr 102, poz. 852, Nr 143, poz. 1199 i 1202, Nr 155, poz. 1298, Nr 164, poz. 1365 i 1366, Nr 169, poz. 1418 i 1420, Nr 177, poz. 1468, Nr 179, poz. 1484, Nr 180, poz. 1495 i Nr 183, poz. 1538, z 2006 r. Nr 46, poz. 328, Nr 107, poz. 723, Nr 104, poz. 708, Nr 157, poz. 1119, Nr 104, poz. 711, Nr 183, poz. 1354, Nr 183, poz. 1353, Nr 217, poz. 1588, Nr 226, poz. 1657 i Nr 249, poz. 1824 oraz z 2007 r. Nr 35, poz. 219, Nr 99, poz. 658, Nr 115, poz. 791 i 793, Nr 176, poz. 1243, Nr 181, poz. 1288, Nr 191, poz. 1361 i 1367, Nr 192, poz. 1378, Nr 211, poz. 1549 i Nr 225, poz. 1673.

## UZASADNIENIE

### 1. Wyjaśnienie celu ustawy.

Zgodnie z postanowieniami ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000 r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.), zwana dalej ustawą i podatku dochodowym od osób fizycznych, jeżeli podatnik, który wybrał możliwość płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19 % podstawy obliczania podatku uzyska z działalności gospodarczej prowadzonej samodzielnie lub z tytułu prawa do udziału w zysku spółki niemającej osobowości prawnej przychody ze świadczenia usług na rzecz byłego lub obecnego pracodawcy, odpowiadających czynnościom, które podatnik lub co najmniej jeden ze współników:

1) wykonywał w roku poprzedzającym rok podatkowy, lub

2) wykonywał lub wykonuje w roku podatkowym

– w ramach stosunku pracy lub spółdzielczego stosunku pracy, to traci w roku podatkowym prawo do opodatkowania w ten korzystny dla niego sposób i jest obowiązany do wpłacenia zaliczek od dochodu osiągniętego od początku roku, obliczonych przy zastosowaniu skali podatkowej na zasadach ogólnych oraz odsetek za zwłokę od zaległości z tytułu tych zaliczek.

Należy podkreślić, że 1 stycznia 2007 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, która w art. 5b uściśliła pojęcie działalności gospodarczej. Celem tej zmiany było umożliwienie organom podatkowym eliminowania przypadków nieuczciwego i niezgodnego z prawem omijania przepisów prawa pracy (fałszywego samozatrudnienia) i nieuprawnionego korzystania z możliwości płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19 % podstawy obliczania podatku, bez względu na wysokość dochodów z działalności gospodarczej (tzw. podatek liniowy).

W tym stanie rzeczy utrzymywanie obowiązującego od 1 stycznia 2004 r. przepisu ograniczającego przedsiębiorcom możliwość płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19 % podstawy obliczania podatku, przez osoby, które świadczą usługi na rzecz byłego pracodawcy wydaje się być nieuzasadnione. Celem nowelizacji jest zniesienie tego ograniczenia, ponieważ obowiązując od 1 stycznia 2007 r. art. 5b umożliwi organom podatkowym skuteczne eliminowanie przypadków omijania prawa w tym zakresie.

### 2. Przedstawienie stanu obecnego.

Od 1 stycznia 2004 r. przedsiębiorcy opodatkowani na zasadach ogólnych mogą w myśl art. 30c ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych skorzystać z możliwości

wyboru płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19 % podstawy obliczania podatku, bez względu na wysokość dochodów z działalności gospodarczej (czyli tzw. podatkiem liniowym). Dochodów z działalności nie łączy się z dochodami z pozostałych źródeł (np. z pracy, z emerytury czy renty). Zgodnie z treścią art. 9a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie ma też żadnego znaczenia, czy przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą indywidualnie czy w formie spółki cywilnej, jawnej, bądź partnerskiej. Przedsiębiorcy, którzy nie wybiorą podatku liniowego, odprowadzają podatek dochodowy na zasadach ogólnych, według skali 19%, 30% i 40%.

Nie wszyscy jednak przedsiębiorcy mogą jednak skorzystać tej z możliwości takiego wyboru. Aby pracownicy zatrudnieni na etacie, którzy płacą 30 lub 40 proc. podatku, nie przechodzili masowo na samozatrudnienie, tylko po to, by zapłacić należny podatek według stawki 19 proc. Sejm nowelizując w dniu 12 listopada 2003 r. ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych wprowadził ograniczenie polegające na tym, że, że z opodatkowania stawką 19 proc. nie mogą skorzystać podatnicy, którzy w ramach podjętej działalności gospodarczej świadczą usługi na rzecz byłego pracodawcy pozostający w trakcie poprzedniego roku lub w bieżącym roku podatkowym w stosunku pracy z firmą dla której obecnie świadczą usługi, które odpowiadają uprzednio wykonywanym czynnościom. Ograniczenie te dotyczy zarówno samodzielnych przedsiębiorców, jak i tych, którzy prowadzą działalność gospodarczą w formie spółki cywilnej, jawnej bądź partnerskiej.

Niewątpliwie ograniczenie co do możliwości skorzystania z płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19 % podstawy obliczania podatku było instrumentem hamującym obchodzenie postanowień art. 22 kodeksu pracy, mogło mieć swoje uzasadnienie do dnia 1 stycznia 2007 r., w którym to dniu weszła w życie nowelizacja ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, która w art. 5b uściśliła pojęcie działalności gospodarczej. Zgodnie z postanowieniem dodanego art. 5b za działalność gospodarczą, o której mowa w art. 5a pkt 6, nie uznaje się czynności, jeżeli:

- 1) wszelką odpowiedzialność wobec osób trzecich, z wyłączeniem odpowiedzialności za popełnienie czynów niedozwolonych, za ich rezultat oraz wykonywanie ponosi zlecający wykonanie tych czynności, i
- 2) są one wykonywane pod kierownictwem, oraz w miejscu i czasie wyznaczonym przez zlecającego te czynności, i
- 3) wykonujący te czynności nie ponosi ryzyka gospodarczego związanego z prowadzoną działalnością.

Za osobę prowadzącą działalność gospodarczą, o której mowa w art. 5a pkt 6, uważa się również osobę fizyczną będącą wspólnikiem spółki niemającej osobowości prawnej w zakresie wykonywanej przez tę spółkę działalności gospodarczej.

Jedną z przesłanek działalności gospodarczej jest ponoszenie ryzyka gospodarczego związanego z działalnością gospodarczą. Zdaniem Ministerstwa Finansów jest to np. ryzyko inwestycyjne, czyli prawdopodobieństwo niezyskania przewidywanych (względnie oczekiwanych) wyników ekonomiczno-finansowych związanych z tą działalnością lub też podejmowanym przedsięwzięciem. Występowanie ryzyka gospodarczego jest konsekwencją istniejącej w gospodarce rynkowej wolności gospodarczej oraz szerokiego zakresu swobód, jakie ona za sobą pociąga. Nie ma więc podstaw do obaw, że podmiot, który spełnia tak ściśle określone przesłanki łącznie o których mowa w art. 5b ustawy jest podmiotem, który obchodzi prawo i faktycznie jest osobą, która obchodzi prawo, celem uzyskania prawa do rozliczania się według 19% stawki. Nie ma więc podstaw do utrzymania dotychczas obowiązujących przepisów ograniczających w tym zakresie przedsiębiorców, którzy świadczą swoje usługi na rzecz swoich byłych pracodawców.

Zwrócić należy uwagę na fakt, że aby dana działalność nie była do celów podatkowych uznana za działalność gospodarczą, wyżej opisane warunki muszą być spełnione łącznie, a organy podatkowe mają instrument do eliminowania przypadków nieuczciwego i niezgodnego z prawem omijania przepisów prawa pracy (fałszywego samozatrudnienia).

W tym stanie rzeczy utrzymywanie przepisów ograniczających możliwość przedsiębiorcom płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19 % podstawy obliczania podatku, bez względu na wysokość dochodów z działalności gospodarczej wydaje się być nieuzasadnione. Jest to przykład przepisu ograniczającego swobodę działalności gospodarczej w okolicznościach, w których obowiązuje już przepis umożliwiający organom podatkowym eliminowanie przypadków omijania prawa.

### 3. Różnice między dotychczasowym a przewidywanym stanem prawnym.

Po wejściu w życie nowelizacji zniesione zostanie ograniczenie przedsiębiorców co do możliwości korzystania z uprawnienia do płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19 % podstawy obliczania podatku, jeżeli świadczą oni m.in. usługi na rzecz byłego pracodawcy w sytuacji, w której sposób wykonywania tych czynności przemawia za uznaniem jej, jako prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5b ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

### 4. Oczekiwane skutki społeczne, gospodarcze, finansowe i prawne.

Wolność prowadzenia działalności gospodarczej należy do wolności konstytucyjnie chronionych. Wolności tego rodzaju mogą być ograniczane tylko w drodze ustaw i tylko wtedy, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub

porządku publicznego bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te - w świetle art. 32 Konstytucji - nie mogą naruszać istoty wolności. Zasada wolności gospodarczej nie ma charakteru absolutnego. Z treści art. 22 Konstytucji RP wynika możliwość wprowadzenia ograniczeń tej zasady z zastrzeżeniem uczynienia tego w drodze ustawowej i wyłącznie z uwagi na ważny interes publiczny, które wyznacza pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawczej w stosunki społeczne i gospodarcze. Ponadto przepisy Konstytucji RP ( art. 31) wskazują na obszary ochrony sprawowanej przez państwo. Są nimi: bezpieczeństwo, porządek publiczny, środowisko, zdrowie, moralność publiczna oraz wolności i prawa innych osób. Przyjmując, że wolność gospodarcza wywodzi się z wolności osobistej, to można stwierdzić, że wystąpienie zagrożeń w wymienionych obszarach może być przesłanką wprowadzenia ograniczeń także wolności gospodarczej i stanowi realizację ważnego interesu publicznego. Nie mniej ograniczenia wolności gospodarczej powinny być z jednej strony jak najmniejsze, z drugiej zaś wystarczające do realizacji określonego celu. W tym stanie rzeczy wyrażona wątpliwość dotycząca zasadności dalszego utrzymywania znoszonego projektem ustawy ograniczenia wydaje się uzasadniona.

Pomimo istotnych modyfikacji prawa pracy w Polsce, których głównym celem było większe uelastycznienie przepisów prawa pracy oraz umożliwienie szerszego stosowania elastycznych form zatrudnienia, zarówno wśród pracodawców jak i pracobiorców wiedza na temat możliwości stworzonych przez nowe przepisy prawne jest dalece niewystarczająca. Pomimo stworzenia instrumentów prawnych, wykorzystanie elastycznych form zatrudnienia pozostaje na stosunkowo niskim poziomie, w tym także samozatrudnienia. Powoduje to, że elastyczne formy zatrudnienia w dalszym stopniu postrzegane są jako gorszej jakości substytut standardowych form zatrudnienia, a nie jako atrakcyjna alternatywa, umożliwiająca wejście i rozwój na rynku pracy dla osób szczególnie zagrożonych na tym rynku, tj. młodzieży, kobiet i osób starszych, a także osób niepełnosprawnych. Pomimo, że od początku transformacji w Polsce struktura zatrudnienia ewoluje w stronę standardów UE. Jednak zatrudnienie w sektorze usług kształtuje się we wszystkich polskich regionach na poziomie niższym niż średnia UE. Dalszy rozwój elastycznych form zatrudnienia w Polsce jest oczywistością, gdyż to trendy rozwoju gospodarki światowej wskazują kierunki ewolucji rynków pracy, którym podlega również rynek polski.

W ramach samozatrudnienia prace niewymagające nadzoru, najczęściej proste lub wysoko specjalistyczne, są zlecane do wykonywania osobom pracującym na własny rachunek. Odbywa się to poprzez wydzielenie części zadań wykonywanych w przedsiębiorstwie na podmioty zewnętrzne. Niewątpliwie większa niezależność, atrakcyjne odliczenia od podatku, poczucie kontroli nad własnym życiem i możliwość pracy we

wszystkich krajach Unii Europejskiej to główne zalety samozatrudnienia. Samozatrudnienie to dobra szkoła przedsiębiorczości. Samozatrudnieni są zdyscyplinowani i szybko się uczą. Jeśli ktoś sprawdzi się u jednego pracodawcy, to być może wkrótce sam będzie zatrudniał nowych ludzi. Nie ma precyzyjnych danych na temat liczby samozatrudnionych w Polsce. Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej liczy łącznie pracodawców i pracujących na własny rachunek. Według wskaźnika BAEL (Badanie Aktywności Ekonomicznej Ludności) pracodawcy i pracujący na własny rachunek stanowili w 2006 roku 19,5 proc. pracujących (2 mln 911 tys.), natomiast pomagający im członkowie rodzin 4,2 proc. (621 tys.). Z danych Głównego Urzędu Statystycznego z 2005 roku wynikało, że na 2,8 mln zarejestrowanych przedsiębiorców, ok. 400 tys. stanowili samozatrudnieni. Według tych danych samozatrudnienie najczęściej dotyczy budownictwa, transportu, ochrony zdrowia i oświaty. Wskaźnik liczby samozatrudnionych w Polsce wynosił 14,2 proc. W tym stanie rzeczy utrzymywanie przepisów ograniczających możliwość przedsiębiorcom płacenia podatku według jednolitej stawki wynoszącej 19 % podstawy obliczania podatku, którzy świadczą usługi na rzecz byłego pracodawcy wydaje się być nieuzasadnione. Proponowane zmiana pozytywnie wpłynie na rynek pracy.

##### 5. Oświadczenie w sprawie zgodności przedłożonego projektu z prawem wspólnotowym.

Przedłożony projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

---

Tłoczono z polecenia Marszałka Senatu

---