

Paweł Klimek

Krakowska Akademia im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego

Prawnofinansowe instrumenty polityki prorodzinnej – postulat zmian inspirowanych brytyjskim systemem *Child Trust Fund*

Instrumenty polityki prorodzinnej w historii polskich podatków dochodowych

Podstawową determinantą systemu społecznego, warunkującą aktualne zmiany w tworzeniu i stosowaniu prawa, jest struktura demograficzna populacji zamieszkującej dane państwo. Istotnym problemem w tym zakresie, występującym szczególnie w państwach europejskich, oprócz procesu starzenia się społeczeństw, jest spadek przyrostu naturalnego. Dlatego też dla prawidłowego funkcjonowania i rozwoju zbiorowości ludzkich, oprócz wzrostu gospodarczego i poziomu życia, konieczne jest podwyższenie liczby narodzin. Rządy państw europejskich dążą do tego celu przez realizację polityki prorodzinnej lub rodzinnej¹.

Dokonując analizy instrumentów polityki prorodzinnej warto zwrócić uwagę na ich rozwój w procesie historycznym. Szczególnie istotne w tym zakresie wydają się zwyczajki i zniżki (ulgi) występujące na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych². Polityka prorodzinna III Rzeczypospolitej, o czym będzie szerzej mowa dalej, przejawia się w systemie świadczeń społecznych i zniżek podatkowych, dlatego też warto dokonać szczegółowej analizy niewystępujących już w tym zakresie zwyczajek podatkowych.

¹ T. Bińkowski, *Polityka rodzinna w III RP*, [w:] M. Miłka, G. Wilk-Jakubowski, *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, Kielce 2009, s. 167.

² Już w okresie II Rzeczypospolitej przyjęto, że „przy opodatkowaniu osób fizycznych należy uwzględnić, że w pewnych wypadkach, ściśle w ustawie określonych, wyznaczenie kwoty podatkowej znajduje się w zależności nie tylko od wysokości dochodu, lecz również i od stosunków osobistych podatnika”, z tym że „w tych stosunkach odgrywa ważną rolę ciężar utrzymania członków rodziny, przeto ustawa nakazuje silniej opodatkować osoby, wolne od tego ciężaru, natomiast przyznaje ulgi tym podatnikom, którzy mają na utrzymaniu członków rodziny”. R. Langrod, A. Franz, *Państwowy podatek dochodowy*, Warszawa 1933, s. 158.

Pierwszy polski podatek dochodowy od osób fizycznych został uregulowany w ustawie z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym³, a następnie po niespełna trzech latach uregulowania te, prawie jednobrzmiące, zostały zawarte w ustawie z 14 lipca 1923 r. o państwowym podatku dochodowym⁴. Natomiast pierwsza prorodzinna zwyczajka podatkowa została określona w art. 25 ustawy o podatku dochodowym z 1920 r., przy czym w 1923 r. artykuł ten znalazł się w niezmienionym brzmieniu w nowej ustawie. Wówczas to podatek dla podatników niezamężnych i nieżonatych, a niemających na utrzymaniu żadnego członka rodziny i osiągających dochód ponad 12 tys. marek polskich w skali roku, podwyższano o 20%. Hiperinflacja (panująca na początku lat 20. ubiegłego wieku) spowodowała, że od 1923 r. zwyczajka dotyczyła podatników osiągających dochód ponad 5 mln marek polskich rocznie⁵. Ze względu zaś na reformę walutową Grabskiego dochód ten od 1924 r. określony został na poziomie 3 446 zł⁶, a od 1925 r. podwyższony do poziomu 3 600 zł rocznie⁷. Również w 1925 r. regulację dotyczącą omawianej zwyczajki przeniesiono do art. 26⁸. W 1936 r. zwyczajkę obniżono do 14% podatku⁹. Ostatnia w II Rzeczypospolitej, a zarazem najpoważniejsza zmiana w zakresie prorodzinnych zwyczajek podatkowych, miała miejsce już w chwili toczącej się II wojny światowej, czyli 3 września 1939 r.¹⁰ Kwotę podatku podwyższano wówczas o 20% dla podatników niezamężnych i nieżonatych, niemających na utrzymaniu członka rodziny, a osiągających dochód ponad 3 600 zł w skali roku oraz o 10% dla tychże podatników mających na utrzymaniu nie więcej niż jednego członka rodziny, jeżeli osiągnęli dochód ponad 4 800 zł rocznie. Ponadto zwyczajką objęto dodatkową kategorię osób w postaci podatników żonatych i zamężnych lecz niemających na utrzymaniu dzieci ani też innych członków rodziny. Podatek w tym przypadku również był podwyższany o 10% przy dochodzie ponad 4 800 zł w skali roku.

Po wojnie, mimo reformy podatkowej, prorodzinne zwyczajki podatkowe zostały utrzymane w art. 10 dekretu z 18 sierpnia 1945 r. o podatku od wy-

³ Dz.U. Nr 82 poz. 550 (dalej: ustawa o podatku dochodowym z 1920 r.).

⁴ Dz.U. Nr 77 poz. 607 (dalej: ustawa o podatku dochodowym z 1923 r.).

⁵ *Ibidem*.

⁶ Dz.U. Nr 16 poz. 165.

⁷ Dz.U. Nr 36 poz. 242.

⁸ Dz.U. Nr 58 poz. 411.

⁹ Dz.U. Nr 85 poz. 518.

¹⁰ Dz.U. Nr 89 poz. 556.

nagrodzeń¹¹ i art. 22 dekretu z 8 stycznia 1946 r. o podatku dochodowym¹². Jednolity kształt na gruncie obu podatków, w postaci przewidzianej w tekście pierwotnym dekretu o podatku dochodowym z 1946 r., nadał zwyczajom art. 1 dekretu z 19 listopada 1946 r. o zmianie dekretu z 18 sierpnia 1945 r. o podatku od wynagrodzeń¹³. Wówczas to podatek podwyższano o 20% podatnikom niezamężnym lub niezonatym w wieku powyżej 21 lat i niemającym na utrzymaniu dzieci, a pobierającym wynagrodzenie (osiągającym dochód) powyżej 120 tys. zł w skali roku. Zwyzka ta nie miała jednak zastosowania do wymienionych podatników mających na utrzymaniu dzieci przez okres dłuższy niż 10 lat. Ponadto podatek podwyższano o 10% jeżeli podatnik był zamężny lub żonaty, a nie miał na utrzymaniu dzieci i pobierał wynagrodzenie (osiągał dochód) powyżej 160 tys. zł rocznie. Na podstawie art. 1 pkt 3 dekretu z 25 marca 1948 r. o zmianie dekretu z 18 sierpnia 1945 r. o podatku od wynagrodzeń¹⁴, podwojono granice wynagrodzenia, które powodowały stosowanie zwyczaj na gruncie tego podatku.

Dekret o podatku dochodowym z 1946 r. został uchylony przez art. 31 ust. 1 pkt 1 dekretu z 25 października 1948 r. o podatku dochodowym¹⁵. Natomiast dekret o podatku od wynagrodzeń z 1945 r. został uchylony przez art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń¹⁶. Zarówno ustawa o podatku od wynagrodzeń z 1949 r. w art. 14, jak i dekret o podatku dochodowym z 1948 r. w art. 24, wciąż przewidywały instytucję prorodzinnych zwyczaj podatkowych. Podatek dochodowy podwyższano wówczas o 20% podatnikom w wieku ponad 21 lat, osiagającym dochód ponad 240 tys. zł w skali roku, niezamężnym lub niezonatym i niemającym na utrzymaniu dzieci. Podatek podwyższano także o 10% podatnikom zamężnym lub żonatym od przeszło lat dwóch, jeżeli nie mieli na utrzymaniu dzieci, a osiagali dochód ponad 300 tys. zł rocznie. Powyższe zwyzki nie miały zastosowania do wymienionych podatników, którzy mieli na utrzymaniu dzieci przez okres co najmniej 10 lat. Ponadto w art. 24 ust. 3 dekretu o podatku dochodowym z 1948 r. przewidziano zastrzeżenie, że gdyby skutkiem

¹¹ Dz.U. Nr 38 poz. 220 (dalej: dekret o podatku od wynagrodzeń z 1945 r.). Zwyzka ta wynosiła 20% podatku dla podatników w wieku ponad 18 lat, niezamężnych lub niezonatych, pobierających wynagrodzenie w wysokości powyżej 60 tys. zł rocznie i niemających na utrzymaniu dzieci, oraz 10% podatku dla podatników zamężnych lub żonatych od przeszło dwóch lat, pobierających wynagrodzenie w wysokości powyżej 80 tys. zł rocznie i niemających na utrzymaniu dzieci.

¹² Dz.U. Nr 2 poz. 14 (dalej: dekret o podatku dochodowym z 1946 r.).

¹³ Dz.U. Nr 70 poz. 381.

¹⁴ Dz.U. Nr 17 poz. 117.

¹⁵ Dz.U. Nr 52 poz. 414 (dalej: dekret o podatku dochodowym z 1948 r.).

¹⁶ Dz.U. Nr 7 poz. 41 (dalej: ustawa o podatku od wynagrodzeń z 1949 r.).

stosowania pierwszej zwyczajki miało być przekroczenie przez podatek 65% łącznej sumy dochodów, zwyczajka ta nie odnosiła skutku do dochodu powyżej tej granicy. Podatek od wynagrodzeń podwyższano wówczas w sposób analogiczny do podatku dochodowego, z tym że pierwsza zwyczajka dotyczyła podatników nieżonatych i niezamężnych w wieku ponad 25 lat. Należy także zaznaczyć, że na gruncie tego podatku zwyczajki nie miały zastosowania do twórców i osób wynagradzanych za działalność naukową, oświatową, artystyczną, literacką i publicystyczną. Co warto podkreślić, zgodnie z art. 1 pkt 7 ustawy z 31 stycznia 1959 r. o zmianie ustawy o podatku od wynagrodzeń¹⁷, pierwsza zwyczajka miała zastosowanie już tylko do podatników nieżonatych¹⁸.

Dekret o podatku dochodowym z 1948 r. został uchylony przez art. 22 pkt 2 ustawy z 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym¹⁹. Ustawa ta nie przewidywała instytucji prorodzinnych zwyczajek podatkowych i została uchylona na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 4 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych²⁰. Podobnie na podstawie art. 54 ust. 1 pkt 1 ustawy o podatku dochodowym uchylona została ustawa o podatku od wynagrodzeń z 1949 r. Podsumowując należy zauważyć, że:

- W historii polskich podatków dochodowych zwyczajki przybierały dwójaką postać – podwyższenia podatku osób nieposiadających małżonka, a od 1939 r. podwyższenia podatku osób bezdzietnych, pozostających w związku małżeńskim.
- Na gruncie podatku od wynagrodzeń zwyczajka w pierwszej postaci od 1959 r. miała zastosowanie tylko do nieżonatych mężczyzn, przy zachowaniu teźże zwyczajki również dla kobiet w zakresie podatku dochodowego.
- Stosowanie zwyczajki podatkowej w stosunku do osób niezamężnych lub nieżonatych bezpośrednio nie zachęca ich do posiadania dzieci, a jedynie do wstąpienia w związek małżeński. Znaczenie dla zwiększenia przyrostu naturalnego miała więc tylko zwyczajka stosowana względem bezdzietnych małżeństw.

Jak już wspomniano, stosowane były również zniżki (ulgi) podatkowe. Prorodziną zniżkę podatkową przewidywał art. 26 ustawy o podatku dochodowym z 1920 r. oraz ustawy o podatku dochodowym z 1923 r. Konstrukcja tej zniżki ściśle wiązała się z konstrukcją podatku przybierającego postać progresji całościowej (schodkowej). Jeżeli na utrzymaniu podatnika (głowy

¹⁷ Dz.U. Nr 11 poz. 60.

¹⁸ Zwyczajkę tę w czasach Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej popularnie określano mianem „bykowego”. Określenie miało różne znaczenia w historii, w XIX w. np. nazwą tą określano podatek za krycie krów.

¹⁹ Dz.U. Nr 53, poz. 339; zwanej dalej ustawą o podatku dochodowym z 1972 r.

²⁰ Dz.U. Nr 80, poz. 350; zwanej dalej ustawą o podatku dochodowym.

rodziny), który nie osiągał dochodu ponad 24 tys. marek polskich, znajdował się więcej niż jeden członek rodziny, stopę podatkową obniżano o dwa stopnie na każdego kolejnego członka rodziny. Jeżeli zastosowanie tej ulgi spowodowałoby obniżenie stopy poniżej pierwszego stopnia, podatnik był całkowicie zwolniony od podatku. Zgodnie z art. 27 wymienionych ustaw jako członków rodziny uwzględniano dzieci ślubne, nieslubne i przysposobione, krewnych męża i żony w linii wstępnej i zstępnej, rodzeństwo męża i żony oraz dzieci ich rodzeństwa. W 1923 r. granicę dochodu uprawniającą do stosowania ulgi podniesiono do 10 mln marek polskich²¹. W 1924 r. ustalono ją na poziomie 6 891 zł²², a w 1925 r. – 7 200 zł²³. W połowie 1925 r. regulację dotyczącą zniżki przeniesiono do art. 27, natomiast regulację określającą członków rodziny do art. 28 ustawy o podatku dochodowym z 1923 r.

Powojenny dekret o podatku od wynagrodzeń z 1945 r. w art. 9 również przewidywał prorodzinną zniżkę podatkową. Dotyczyła ona podatników będących głowami rodziny, uzyskującymi wynagrodzenie poniżej 120 tys. zł rocznie i niebędących jednocześnie podatnikami podatku dochodowego, a ponadto mających na utrzymaniu więcej niż dwoje dzieci lub mających na utrzymaniu więcej niż czworo dzieci. W pierwszym przypadku podatek podlegał obniżeniu o 25%, a w drugim o 50%. Jeżeli podatnik (głowa rodziny) miał na utrzymaniu więcej niż sześćoro dzieci, podlegał on całkowitemu zwolnieniu z podatku. Za dzieci uważano wówczas dzieci nieletnie (w wieku do lat 18), nieposiadające własnych źródeł dochodów, ślubne i nieslubne a także przysposobione i pasierbów. Zniżka przysługiwała również z tytułu utrzymywania dzieci starszych (do 24 lat), jeżeli pobierały naukę lub odbywały praktykę zawodową i nie posiadały własnych źródeł dochodów. Warto zaznaczyć, że zniżka przyjmowała szerszy zakres w stosunku do kobiet będących głowami rodzin. Wówczas podatek podlegał obniżeniu o 25%, jeżeli miały one na utrzymaniu więcej niż jedno dziecko albo obniżeniu o 50%, jeżeli miały na utrzymaniu więcej niż dwoje dzieci. Kobieta (głowa rodziny), która utrzymywała więcej niż czworo dzieci, podlegała całkowitemu zwolnieniu od podatku. Od 1946 r., jeżeli oboje małżonkowie pobierali wygodzenie, zniżkę uwzględnić mógł tylko mąż, chyba że był on zwolniony od podatku na podstawie ustaw odrębnych – wtedy to zniżkę mogła wyjątkowo uwzględnić żona²⁴. Również w 1946 r. podwojono górną granicę rocznego wynagrodzenia

²¹ Dz.U. Nr 77, poz. 607.

²² Dz.U. Nr 16, poz. 165.

²³ Dz.U. Nr 36, poz. 242.

²⁴ Dz.U. Nr 29 poz. 187.

uprawnijącą do skorzystania ze zniżki²⁵, która uległa ostatecznemu podwyższeniu do poziomu 360 tys. zł rocznie w 1948 r. Wówczas ograniczono także możliwość uwzględniania zniżki przez podatników uzyskujących wynagrodzenie od więcej niż jednego pracodawcy. Zniżka mogła być wtedy stosowana wyłącznie do jednego wskazanego przez podatnika wynagrodzenia²⁶.

W art. 21 dekret o podatku dochodowym z 1946 r. przewidywał analogiczną ulgę ujętą w sposób niemal identyczny, jak w pierwotnym brzmieniu dekretu o podatku od wynagrodzeń z 1945 r. Górna granica dochodu – pierwotnie określona na poziomie 120 tys. zł rocznie uległa podwojeniu w 1947 r.²⁷ Dekret o podatku dochodowym z 1948 r. także przewidywał analogiczną ulgę do dekretu o podatku dochodowym z 1946 r., z tym że górna granica dochodu została określona na poziomie 360 tys. zł rocznie, a ponadto zniżka nie przysługiwała podatnikom niemającym miejsca zamieszkania lub pobytu na terytorium Rzeczypospolitej. Zniżka ta nie przysługiwała także kobietom będącym głowami rodziny jeżeli mąż pobierał wynagrodzenie.

Ustawa o podatku od wynagrodzeń z 1949 r. zawierała w art. 13 zniżkę prorodzinną uregulowaną w taki sam sposób, jak w dekrete o podatku od wynagrodzeń z 1945 r. w brzmieniu z 1947 r., z tym że zniżka nie przysługiwała również żonie, jeżeli mąż był podatnikiem podatku dochodowego albo oboje małżonkowie pobierali wynagrodzenie. Co więcej, zniżki nie mogli stosować podatnicy wynagradzani jako twórcy lub osoby wykonujące działalność naukową, oświatową, artystyczną, literacką i publicystyczną. Ponadto w 1956 r. upoważniono ministra finansów do dalszego obniżania podatku w drodze rozporządzeń w stosunku do podatników uprawnionych do zniżki²⁸.

Ustawa o podatku dochodowym z 1972 r. początkowo nie przewidywała instytucji prorodzinnej zniżki podatkowej. Niemniej dodany w 1976 r. art. 8a ust. 3 w pkt. 1 i 2 przewidywał podwyższenie kwoty wolnej od podatku (ustalanej na poziomie 72 tys. zł w skali rocznej) o 24 tys. zł, jeżeli podatnik pozostawał w związku małżeńskim oraz podwyższenie kwoty wolnej od podatku o 12 tys. zł na każde dziecko pozostające na utrzymaniu podatnika, a także na każdego z rodziców i rodzeństwa, niezdolnych do pracy i pozostających na utrzymaniu podatnika²⁹. Podsumowując można zauważyć:

²⁵ Dz.U. Nr 70 poz. 831.

²⁶ Dz.U. Nr 17 poz. 117.

²⁷ Dz.U. Nr 19 poz. 74.

²⁸ Dz.U. Nr 44 poz. 201.

²⁹ Dz.U. Nr 40 poz. 231.

1. W procesie historycznym zniżki prorodzinne powodowały obniżenie podatku proporcjonalnie do liczby pozostających na utrzymaniu dzieci.
2. W przypadku rodzin wielodzietnych (o liczbie dzieci przekraczających 6) zniżki te przyjmowały postać całkowitego zwolnienia od podatku.
3. Wyjątkowo preferencyjnie traktowane były kobiety będące głowami rodziny i mające na utrzymaniu dzieci.
4. W okresie powojennym opodatkowanie podatkiem dochodowym lub pobieranie wynagrodzenia od wielu pracodawców powodowało w pierwszym przypadku całkowitą niemożność stosowania zniżki na gruncie podatku od wynagrodzeń, a w drugim przypadku ograniczenie tej możliwości do jednego wynagrodzenia.
5. Zniżki przysługiwały z tytułu utrzymywania dzieci ślubnych jak i poza-mażeńskich. Instytucja małżeństwa nie miała więc wpływu na prowadzenie polityki w zakresie zwiększenia liczby narodzin.

Współczesny system finansowania polityki prorodzinnej w Polsce

Współczesny polski system finansowania polityki prorodzinnej³⁰ z budżetu państwa jest uregulowany wielotorowo. Składa się na niego siedem elementów – instytucji szeroko rozumianego prawa finansowego:

1. możliwość łącznego opodatkowania³¹ małżonków podatkiem dochodowym od osób fizycznych przez kreowanie odrębnego podmiotu podatkowego³², uregulowana w art. 6 ust. 2–3a oraz 8–13 ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych³³;
2. możliwość opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci na zasadach dających efekt podobny do łącznego opodatkowania małżonków, uregulowana w art. 6 ust. 4–13 ustawy o podatku dochodowym;
3. zwolnienia przedmiotowe: alimentów i świadczeń z funduszu alimentacyjnego, uregulowane w art. 21 ust. 1 pkt 127 i pkt 8 ustawy o podatku dochodowym;
4. podatkowa ulga prorodzinna uregulowana w art. 27f ustawy o podatku dochodowym;

³⁰ Rozumiany jako system finansowany ze środków publicznych, dotyczący wsparcia rodzin albo osób samotnie wychowujących dzieci, bez względu na niepełnosprawność wychowywanych przez nie dzieci.

³¹ K. Ostrowski, *Prawo finansowe*, Warszawa 1970, s. 149.

³² A. Kostecki, *Podmiotowość podatkowa małżonków*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 1.

³³ Dz.U. z 2010 r. Nr 149 poz. 996, z późn. zm. Element prorodzinny ma tutaj charakter względny, ponieważ sam fakt łącznego opodatkowania małżonków nie jest powiązany z utrzymywaniem dzieci.

5. świadczenia z funduszu alimentacyjnego uregulowane w ustawie z 7 września 2007 r. o pomocy osobom uprawnionym do alimentów³⁴;
6. jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka³⁵, uregulowana w art. 15b i 15c ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych;
7. świadczenia z tytułu renty rodzinnej uregulowane w art. 65–74 ustawy z 17 grudnia 1998 r. o emeryturach i rentach z Funduszu Ubezpieczeń Społecznych³⁶.

System ten opiera się na konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych i systemie świadczeń społecznych³⁷. Warto także podkreślić, że tylko dwie z tych instytucji motywują osoby fizyczne do działań ukierunkowanych na wzrost przyrostu naturalnego poprzez jednokrotny lub wielokrotniony dopływ środków finansowych, mający charakter powszechny lub względnie powszechny: są to ulga prorodzinna oraz jednorazowa zapomoga. Co więcej, przekazanie środków ma miejsce w momencie urodzenia dziecka, ewentualnie rozpoczęcia lub w trakcie wychowywania. Brak jednak powszechnej instytucji, która ma na celu wsparcie dziecka w momencie jego usamodzielniania się.

Ulga i zapomoga a pozostałe elementy systemu

Wszystkie nadmienione instytucje zapewniają dostęp do środków osobom utrzymującym dzieci, a nie samym dzieciom – z wyjątkiem środków pochodzących z funduszu alimentacyjnego i zwolnionych alimentów, a także rent i emerytur, którymi wyjątkowo dysponować mogą dzieci dorosłe³⁸.

Dla odliczenia kwoty ulgi prorodzinnej od kwoty podatku wystarczy osiągnięcie dochodu ponad kwotę wolną od podatku w wysokości kwoty ulgi i możliwych do odliczenia składek zdrowotnych³⁹. Środki z tytułu ulgi prorodzinnej są dostępne dla większości podatników wychowujących dzieci, mają

³⁴ Dz.U. z 2007 r. Nr 192 poz. 1378 z późn. zm. (dalej: ustawa o pomocy).

³⁵ Oprócz tego świadczenia, system świadczeń rodzinnych obejmuje również zasiłek rodzinny oraz dodatki do zasiłku rodzinnego, świadczenia opiekuńcze: zasiłek pielęgnacyjny i świadczenia pielęgnacyjne. Świadczenia te są jednak wypłacane jedynie z tytułu posiadania dzieci pochodzących z rodzin najuboższych lub w wypadku ich niepełnosprawności. Zob. art. 5 ust. 1 i 2, art. 16 ust. 2 oraz art. 17 ust. 1, ustawy z 28 listopada 2003 r. o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2006 r. Nr 139 poz. 922 z późn. zm.; dalej: ustawa o świadczeniach rodzinnych).

³⁶ Dz.U. z 2009 r. Nr 153 poz. 1222 (dalej: ustawa o emeryturach).

³⁷ W. Wójtowicz, P. Smoleń, *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny?*, Warszawa 1999, s. 19.

³⁸ Art. 9 ust. 1 ustawy o pomocy oraz art. 67 ust. 2 ustawy o emeryturach.

³⁹ Art. 27f ust. 1 ustawy o podatku dochodowym.

więc charakter względnie powszechny. Jednocześnie można też stwierdzić, że efektywność ulgi jest w mniejszym stopniu zależna od wysokości dochodów, niż ma to miejsce we wspomnianych przypadkach łącznego opodatkowania opartych na zasadzie *income splitting* (ilorazu małżeńskiego)⁴⁰, które są tym bardziej korzystne, im większe występują rozbieżności w wysokości dochodów pomiędzy małżonkami – z zastrzeżeniem, że w przypadku rozwiązania dotyczącego osób samotnie wychowujących dzieci, te drugie nie mogą uzyskiwać dochodu podlegającego opodatkowaniu⁴¹. Ponadto należy zauważyć, że samo łączne opodatkowanie małżonków nie motywuje ich do działań ukierunkowanych na wzrost przyrostu naturalnego, gdyż nie jest zależne ani od liczby potomków, ani w ogóle od ich posiadania, podobna sytuacja ma miejsce w przypadku łącznego opodatkowania osób samotnie wychowujących dzieci.

Możliwość otrzymania zapomogi oraz jej wysokość są całkowicie niezależne od wysokości dochodu⁴². Co więcej, wysokość środków, które może otrzymać osoba fizyczna z ich tytułu jest wprost proporcjonalna do liczby dzieci. Należy też zauważyć, że zarówno ulga, jak i zapomoga mają zastosowanie bez względu na sytuację rodzinną, jak ma to miejsce w przypadku środków z funduszu alimentacyjnego i wspomnianych zwolnień, co jednoznacznie przesądza ich powszechny bądź względnie powszechny charakter.

Wszystkie nadmienione instytucje podatku dochodowego od osób fizycznych realizujące założenia polityki prorodzinnej wiążą się z ograniczeniem funkcji fiskalnej podatku, realizując jednocześnie jego funkcję stymulacyjną⁴³. Funkcję tę na gruncie szeroko rozumianego prawa finansowego realizuje również wspomniana zapomoga i fundusz alimentacyjny oraz świadczenia z tytułu renty rodzinnej. Żaden jednak z powyższych elementów systemu nie stymuluje ludności do oszczędzania w celu gromadzenia środków dla usamodzielniającego się dziecka. Instytucje, które mogą motywować do powszechnego oszczędzania powinny mieć charakter jednokrotnego świadczenia podstawowego i świadczeń uzupełniających. Należy zauważyć, że instytucją, która ma charakter powszechnego świadczenia pojedynczego jest zapomoga. Z kolei względnie powszechne uzupełnianie środków na wychowanie dzieci zapewnia jedynie ulga prorodzinna. Oszczędzanie wiąże się z zamrożeniem środków na dany okres. W przypadku wszystkich wspomnianych wyżej środków oszczędzanie ma miejsce wyłącznie w przypadku, gdy osoby uprawnione do otrzymania środków same podejmą taką decyzję.

⁴⁰ W. Wójtowicz, P. Smoleń, *Podatek dochodowy od osób fizycznych...*, s. 54.

⁴¹ Art. 6 ust. 4 i 8 ustawy o podatku dochodowym.

⁴² Art. 15b ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych.

⁴³ W. Wójtowicz, P. Smoleń, *Podatek dochodowy od osób fizycznych...*, s. 19.

Ze względu na powyższe cechy zapomogi i ulgi warto dokonać analizy łącznego funkcjonowania tych instytucji oraz rozważyć powołanie do życia nowej – stymulującej do oszczędzania, tak żeby osoby młode miały możliwość skorzystania ze zgromadzonych środków w momencie usamodzielniania się.

Geneza ulgi

Ulga prorodzinna została wprowadzona do podatku dochodowego artykułem 1 pkt 30 ustawy z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych⁴⁴. Zgodnie z jej art. 21, kwota ulgi mogła zostać odliczona od kwoty podatku⁴⁵ z tytułu osiągnięcia dochodu od 1 stycznia 2007 r.

Jeżeli zważyć ówczesne brzmienie art. 27f ust. 1 ustawy o podatku dochodowym, to należy stwierdzić, że prawo odliczenia przysługiwało podatnikowi, który wychowywał⁴⁶ własne lub przysposobione dzieci⁴⁷. Zgodnie z ust. 3 prawo to dotyczyło łącznie obojga rodziców⁴⁸. W razie separacji lub rozwodu do ulgi uprawniony był rodzic, u którego dzieci faktycznie zamieszkiwały (ust. 4). Gdyby rodzice rozwiedli się albo pozostawali w separacji, odliczenie przysługiwało im proporcjonalnie do liczby miesięcy, w jakich zamieszkiwały u nich dzieci (ust. 5). W roku podatkowym 2007 kwota ulgi stanowiła iloczyn 120 zł i liczby dzieci wychowywanych (ust. 2). Faktycznie jednak podatnicy nie odliczyli od podatku kwoty w tej wysokości, gdyż na podstawie ustawy z 5 września 2007 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym⁴⁹, kwota ulgi z tytułu wychowywania dzieci przez okres roku podatkowego została podniesiona do iloczynu liczby wychowywanych

⁴⁴ Dz.U. z 2006 r. Nr 217 poz. 1588.

⁴⁵ Odliczenie to mogło mieć miejsce wyłącznie od kwoty podatku obliczanego na zasadach ogólnych, zgodnie z art. 27 ustawy o podatku dochodowym. Warto także zaznaczyć, że odliczenie kwoty tej miało miejsce i ma nadal po odliczeniu od kwoty podatku składek na ubezpieczenie zdrowotne (art. 27b ustawy o podatku dochodowym).

⁴⁶ „Dla skorzystania z ulgi na dzieci nie był zatem wystarczający fakt bycia rodzicem małoletnich dzieci. Co istotne, kwota ulgi przysługiwała w pełnej wysokości, o ile tylko względem podatnika w danym roku podatkowym zaistniał stan wychowywania dzieci, nawet jeśli nie trwał on przez cały rok podatkowy”. A. Bartosiewicz, R. Kubacki, *Komentarz do art. 27(f) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych*, Lex 2009, teza 12.

⁴⁷ Jeżeli były to dzieci: małoletnie, dzieci uczące się do ukończenia 25 roku życia lub otrzymujące zasiłek pielęgnacyjny i zasadniczo nieosiągające dochodów bez względu na wiek, zob. art. 6 ust. 4 ustawy o podatku dochodowym.

⁴⁸ Warto zauważyć, że wspólne wychowywanie dzieci w związku małżeńskim, które pochodzi z wcześniejszego małżeństwa umożliwia skorzystanie z ulgi z tytułu wychowywania wszystkich tych dzieci, jeżeli małżonkowie podlegają łącznemu opodatkowaniu. Zob.: Interpretacja indywidualna Izby Skarbowej w Katowicach z 9 lutego 2001 r. (IBPBII/1/415-957/09/ŚS) Lex, pisma urzędowe do art. 27f.

⁴⁹ Dz.U. z 2007 r. Nr 191 poz. 1361.

dzieci i dwukrotności kwoty zmniejszającej podatek określonej w art. 27 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym⁵⁰. Zmiana ta weszła w życie z mocą wsteczną, mając zastosowanie do dochodów osiąganych w roku 2007, co można uznać za efekt trwającej wówczas kampanii wyborczej. Należy zauważyć, że wprowadzone przepisy od samego początku budziły liczne kontrowersje interpretacyjne.

Ostatnie zmiany i obecny stan prawny dotyczący ulgi

Najpoważniejsze zmiany art. 27f ustawy o podatku dochodowym miały miejsce w myśl art. 1 pkt 21 ustawy z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw⁵¹. Zgodnie z art. 14 ustawy, zmiany odnosiły skutek do dochodów osiągniętych od 1 stycznia 2009 r. i co szczególnie ważne, zachowały moc do dziś.

Rozszerzeniu uległ krąg podmiotów uprawnionych do skorzystania z ulgi i obejmuje on podatników, którzy w danym roku podatkowym wykonywali władzę rodzicielską⁵² lub pełnili funkcję opiekuna prawnego⁵³ jeśli dziecko z nimi zamieszkiwało lub sprawowało opiekę⁵⁴ przez pełnienie funkcji rodziny zastępczej w okresie roku podatkowego (ust. 1). Kwotę ulgi nieznacznie podwyższono do jednej szóstej kwoty zmniejszającej podatek za każdy miesiąc kalendarzowy, w którym podatnik sprawował pieczę nad dzieckiem⁵⁵. Ponadto umożliwiono podatnikowi odliczenie jednej trzydziestej powyższej kwoty za każdy dzień sprawowania pieczy nad dzieckiem, jeżeli była ona sprawowana odrębnie przez obojga podatników w tym samym miesiącu

⁵⁰ Kwota ta wynosiła więc 1060,16 zł z tytułu wychowywania 1 dziecka. Warto zwrócić uwagę, że nowy sposób ujmowania kwoty ulgi powodował błędy rachunkowe nawet wśród pracowników urzędu skarbowego. Zob.: Interpretacja indywidualna Ministra Finansów – Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 4 maja 2010 r. (IBPBII/1/415-141/10/BD) Lex, pisma urzędowe do art. 27f.

⁵¹ Dz.U. z 2008 r. Nr 209 poz. 1316. Zmiany te niwelowały najpoważniejsze mankamenty dotyczące interpretacji ulgi.

⁵² Zob. art. 92–94 ustawy z 25 lutego 1964 r. Kodeks rodzinny i opiekuńczy (Dz.U. z 1964 r. Nr 9 poz. 59 z późn. zm.; dalej: kodeks rodzinny).

⁵³ Por. art. 145 §2 kodeksu rodzinnego.

⁵⁴ Zgodnie z kodeksem rodzinnym, sprawowanie opieki można rozumieć jako sprawowanie pieczy. Warto zaznaczyć, że również na gruncie ustawy o podatku dochodowym ustawodawca posługuje się tym terminem (art. 27f ust. 1 i ust. 2).

⁵⁵ Od zmiany tej kwota ulgi wynosi 1112,04 zł w skali roku i 92,67 zł w skali miesiąca kalendarzowego.

(ust. 3)⁵⁶. Jednocześnie wprowadzono zastrzeżenie, że odliczenie z tytułu ulgi nie przysługuje od danego miesiąca, w którym dziecko zostało na podstawie orzeczenia sądu umieszczone w placówce wychowawczej albo wstąpiło w związek małżeński (ust. 2). Od czasu ostatnich zmian ulga może zostać odliczona albo w częściach równych, albo w dowolnie obranej proporcji przez podatników pozostających w związku małżeńskim (ust. 4). Wyraźnie określono dane dzieci, jakie muszą być zawarte w zeznaniu podatkowym: nr PESEL bądź imiona i nazwiska dzieci oraz ich datę urodzenia w przypadku braku numeru (ust. 4). Co więcej, wymieniono obowiązki dowodowe podatnika w razie wezwania do udokumentowania uprawnienia do ulgi przez organy podatkowe lub organy kontroli skarbowej (ust. 5)⁵⁷. Ponadto utrzymano w mocy wymóg dotyczący małoletniości dzieci albo uczenia się przez nie do 25 roku życia, przy jednoczesnym nieosiąganiu przez nie dochodów podlegających opodatkowaniu⁵⁸ oraz wyjątek nieuwzględniania wieku dzieci otrzymujących zasiłek pielęgnacyjny lub rentę socjalną (ust. 6)⁵⁹. Co szczególnie istotne, od roku podatkowego 2009, w związku ze wspomnianymi zmianami, nie jest możliwe odliczenie kwoty ulgi prorodzinnej, jeśli do podatnika lub dziecka mają zastosowanie przepisy dotyczące: odrębnego opodatkowania dochodów z pozarolniczej działalności gospodarczej w oparciu o stawkę 19% (art. 30c ustawy o podatku dochodowym) lub opodatkowania przychodów na zasadach określonych w ustawie o zryczałtowanym podatku dochodowym⁶⁰ lub opodatkowania podatkiem tonażowym (ust. 7)⁶¹. Od kwoty podatku za lata

⁵⁶ Kwota ta wynosiła więc 3,09 zł za każdy dzień sprawowania pieczy.

⁵⁷ W tym w szczególności obowiązek przedłożenia:

- 1) odpisu aktu urodzenia dziecka,
- 2) zaświadczenia sądu rodzinnego o ustaleniu opiekuna prawnego dziecka,
- 3) odpisu orzeczenia sądu o ustaleniu rodziny zastępczej lub umowy zawartej między rodziną zastępczą a starostą,
- 4) zaświadczenia o uczęszczaniu pełnoletniego dziecka do szkoły.

⁵⁸ Warto zauważyć, że za takie można uznać dochody uzyskane za granicą. Zob.: Interpretacja indywidualna Ministra Finansów – Dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach z 15 września 2010 r. (IBPBII/1/415-604/10/ASz), Lex, pisma urzędowe do art. 27f. Rozumienie takie jest kontrowersyjne ze względu na literalne brzmienie art. 6 ust. 4 pkt 3 ustawy o podatku dochodowym.

⁵⁹ W związku z art. 6 ust. 4 pkt 2 i 3 ustawy o podatku dochodowym. Sytuacja, w której nie uwzględnia się wieku takiego dziecka może mieć miejsce wówczas, gdy podatnik realizuje obowiązek alimentacyjny lub pełni funkcję rodziny zastępczej. Warto także zwrócić uwagę, że faktyczna realizacja obowiązku alimentacyjnego nie przesądza uprawnienia do ulgi. Zob.: Interpretacja indywidualna Ministra Finansów – Dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie z 2 czerwca 2010 r. (IPPB4/415-202/10-4/JK), Lex, pisma urzędowe do art. 27f.

⁶⁰ Z wyjątkiem dzieci opodatkowanych w formie karty podatkowej (art. 6 ust. 9 ustawy o podatku dochodowym).

⁶¹ Należy zauważyć, że rozwiązanie to jest niezwykle niesprawiedliwe dla osób prowadzących działalność gospodarczą.

2007 i 2008 kwotę ulgi mógł odliczyć płatnik, na wniosek podatnika, a także sam podatnik. Z kolei od roku 2009 już tylko podatnik⁶².

Geneza zapomogi i obecny stan prawny

Jednorazowa zapomoga z tytułu urodzenia się dziecka (popularnie zwana be-cikowym) została wprowadzona do systemu prawnego w myśl art. 1 ust. 1 pkt 30 ustawy z 29 grudnia 2005 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych⁶³. Podmiotem uprawnionym do zapomogi był „ojciec lub matka albo opiekun prawny”. Świadczenie przysługiwało jedynie wnioskodawcy, który złożył wniosek w terminie 3 miesięcy od dnia narodzin do właściwego organu⁶⁴. Kwota świadczenia z tytułu urodzenia się żywego dziecka⁶⁵ została określona na poziomie 1000 zł.

Artykuł 15b ustawy o świadczeniach rodzinnych regulujący zapomogę, podlegał kilkukrotnym zmianom. Pierwsza z nich miała miejsce w roku 2007⁶⁶. Rozszerzono wówczas krąg podmiotów uprawnionych do zapomogi o opiekuna faktycznego (ust. 1), co wiązało się z uprawnieniem do zapomogi także w razie przysposobienia dziecka, które urodziło się żywe po 8 lutego 2006 r.⁶⁷ Ponadto termin złożenia wniosku został wydłużony do 12 miesięcy od urodzenia albo przysposobienia dziecka (ust. 3). W ramach kolejnych zmian⁶⁸ wprowadzono regulację, że wniosek złożony po terminie jest pozostawiany bez rozpoznania⁶⁹ a także, iż może on zostać złożony do osiągnięcia przez dziecko 18 roku życia, w przypadku dziecka objętego opieką prawną albo faktyczną oraz przysposobionego (ust. 3). Wprowadzono także normę

⁶² Zob.: art. 1 ust. 1 pkt 42 lit. b ustawy z 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 217 poz. 1588) i art. 1 pkt 31 lit b ustawy z 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 209 poz. 1316).

⁶³ Dz.U. z 2006 r. Nr 12, poz. 67.

⁶⁴ Zob.: art. 20 w związku z art. 23 ust. 2 ustawy o świadczeniach rodzinnych. Praktycznie wnioski są najczęściej przyjmowane przez urzędy gmin albo działające w ich ramach Miejskie Ośrodki Pomocy Społecznej.

⁶⁵ Bez znaczenia jest przy tym fakt późniejszego zgonu dziecka. Zob.: decyzja SKO we Wrocławiu z 12 września 2006 r. (SKO 4318/8/06), LexPolonica Nr 2148553.

⁶⁶ W oparciu o ustawę z 24 maja 2007 r. o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o podatku rolnym (Dz.U. z 2007 r. Nr 109 poz. 747).

⁶⁷ Zob.: wyrok WSA w Poznaniu z 13 marca 2008 r. (IV S.A./Po 878/07), Lex Nr 493169.

⁶⁸ Zob. art. 7 pkt 3 ustawy z 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy kodeks pracy oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2008 r. Nr 237 poz. 1654) i art. 1 pkt 6 ustawy z 17 października 2008 o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych (Dz.U. z 2008 r. Nr 223 poz. 1456).

⁶⁹ Jest więc terminem zawitym – nieprzywracalnym. Zob.: wyrok NSA z 17 stycznia 2008 r. (I OSK 2006/06), Lex Nr 340427.

stanowiącą, że zapomoga należna jest jedynie wtedy, gdy członkowi rodziny nie przysługuje za granicą świadczenie z tytułu urodzenia dziecka, chyba że przepisy o koordynacji systemów zabezpieczenia społecznego lub dwustronne umowy międzynarodowe stanowią inaczej (ust. 4). Ponadto zastrzeżono, że zapomoga przysługuje wyłącznie wtedy, gdy kobieta pozostawała pod opieką medyczną⁷⁰ nie później niż od 10. tygodnia ciąży do porodu (ust. 5). Co oczywiste, ustęp ten nie ma zastosowania do osób będących opiekunami prawnymi lub faktycznymi dziecka (ust. 7). Pozostawanie pod opieką medyczną podlega potwierdzeniu odpowiednim zaświadczeniem (ust. 6)⁷¹.

Brytyjski system Child Trust Fund

Child Trust Fund to system kont, który w swoich założeniach miał opierać się na finansowaniu ze środków publicznych szczebla centralnego, przy uzupełnieniu środkami prywatnymi⁷². Konta te są przypisane do konkretnych dzieci – beneficjentów i prowadzone przez instytucje prywatne (banki bądź *building societies* – kasy oszczędnościowo-mieszkaniowe). Środki na nich gromadzone winny wzrastać przy braku możliwości ich podjęcia do uzyskania przez dziecko pełnoletniości. System ten został zaprojektowany w celu wzmocnienia w przyszłych pokoleniach nawyku oszczędzania i zapewnienia młodym osobom usamodzielniającym się dostępu do aktywów finansowych w momencie rozpoczęcia dorosłego życia, bez względu na ich sytuację rodzinną⁷³.

W okresie pełnego funkcjonowania systemu w latach 2005–2010 jego charakter kształtował się następująco: konto w ramach systemu otwierane było dla każdego dziecka, które urodziło się po 1 sierpnia 2002 r. (włącznie)

⁷⁰ Forma wykonywanej opieki podlega dalszej regulacji w formie rozporządzenia. Zob. Rozporządzenie Ministra zdrowia z 14 września 2010 r. w sprawie opieki medycznej nad kobietą w ciąży, uprawniającej do dodatku z tytułu urodzenia dziecka oraz wzoru zaświadczenia potwierdzającego pozostawanie pod tą opieką (Dz.U. z 2010 r. Nr 183 poz. 1234).

⁷¹ Obecnie może je – oprócz lekarza – wystawić także położna. Zob. art. 1 ustawy o zmianie ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. z 2010 r. Nr 50 poz. 301).

⁷² System ten od momentu jego wdrożenia od 1 stycznia 2005 do 6 kwietnia 2005 r. podlegał modyfikacjom, które ograniczały jego finansowanie ze środków publicznych. Daleko idące jego ograniczenie przewiduje *The Savings Accounts and Health in Pregnancy Bill*, nad którym debata odbyła się już na poziomie Izby Lordów. Jest ona i tak formalnością, gdyż Izba nie ma prawa do zmian aktów finansowych (www.services.parliament.uk/bills/2010-11/savingsaccountsandhealthinpregnancygrant.html).

⁷³ *Regulation 1. Regulatory Impact Assessment: Child Trust Fund Full Regulatory Impact Assessment*, zatwierdzonej przez Sekretarza ds. Finansowych Skarbu 25 listopada 2005 r.

i zamieszkiwało w Wielkiej Brytanii⁷⁴. Rodzicom bądź innym osobom sprawującym pieczę nad dzieckiem, którzy wystąpili o *child benefit* (świadczenie rodzinne) przesyłany był bon na sumę 250 funtów na jedno dziecko⁷⁵. Osoba uprawniona, która otrzymała bon, była odpowiedzialna za jego wykorzystanie przez powierzenie obsługi konta instytucji prywatnej (np. bankowi)⁷⁶. Dzieci z rodzin o niskim poziomie dochodu otrzymywały dodatkowo 250 funtów⁷⁷. Skarb dokonywał kolejnych wpłat na konto każdego dziecka w ramach systemu, kiedy obchodziło ono 7 urodziny. Wpłata ta wynosiła 250 bądź 500 funtów dla dzieci z rodzin o niższym dochodzie⁷⁸.

Rodzice, dziecko i inne osoby mogły dokonywać dodatkowych wpłat na konto do kwoty 1200 funtów rocznie na wszystkich wpłacających⁷⁹. Z faktu tego wynika dodatkowa korzyść podatkowa dla rodziców. W ramach bowiem *income tax* (podatku dochodowego od osób fizycznych), dochody rodziców przekazane na rzecz dzieci pomniejszające podstawę opodatkowania nie mogą przekroczyć limitu 100 funtów na jedno dziecko⁸⁰. Ta górna granica uniemożliwia przekazywanie środków przez rodziców na rzecz dzieci w celu wykorzystania kwoty wolnej od podatku (minimum podatkowego) przysługującej dziecku. Natomiast kwoty wpłat na konto w ramach systemu traktowane są odrębnie od tego limitu⁸¹. Szeroki wachlarz ulg podatkowych związanych z dochodem z tytułu środków gromadzonych na kontach dotyczy zarówno *income tax* (podatku dochodowego), jak i *capital gains tax* (podatku od zysków ze źródeł kapitałowych)⁸². Można więc zauważyć wysoki stopień skoordynowania systemu kont z systemem podatkowym. Ponadto należy podkreślić, że nie ma możliwości wypłaty środków z konta w ramach systemu aż do osiemnastych urodzin dziecka⁸³.

⁷⁴ *Section 2, Child Trust Fund Act 2004*. Wszystkie akty brytyjskie (zarówno *general*, jak i *statutory instruments*) dostępne są na stronie internetowej: www.legislation.gov.uk, obsługiwanej przez The National Archives (Archiwa Narodowe).

⁷⁵ *Regulation 7 (4) (a) Child Trust Fund Regulations 2004* (S.I. 2004/1450).

⁷⁶ *Section 5, Child Trust Fund Act 2004*.

⁷⁷ *Regulation 7 (4) (b), Child Trust Fund Regulations 2004* (S.I. 2004/1450).

⁷⁸ *Regulation 5, The Child Trust Funds (Amendment) Regulations 2009* (S.I. 2009/475).

⁷⁹ *Regulation 9, Child Trust Fund Regulations 2004* (S.I. 2004/1450).

⁸⁰ Celem wprowadzenia tej regulacji jest ograniczenie transferu środków pieniężnych dla uniknięcia bądź obniżenia opodatkowania.

⁸¹ Zob.: Wyjaśnienia Urzędu Skarbu i Ceł Jej Królewskiej Mości: www.hmrc.gov.uk/tdsi/children.htm.

⁸² *Child Trust Fund Act 2004, Section 13; Regulation 24. Child Trust Fund Regulations 2004* (S.I. 2004/1450).

⁸³ *Child Trust Fund Act 2004, Section 4 (d)*.

Ze względu na postępujący kryzys gospodarczy, na podstawie ostatnich zmian⁸⁴, od 2 sierpnia 2010 r.⁸⁵ zmniejszono wysokość przekazywanych kwot do 50 funtów i odpowiednio 100 funtów dla dzieci o niskim dochodzie. Był to pierwszy przejaw realizacji programu nowego rządu koalicyjnego, którego celem jest wstrzymanie przekazywania środków publicznych na konta. Pozostawanie uregulowań dotyczących *Child Trust Fund* w brytyjskim systemie prawa finansowego ma obecnie rację bytu wyłącznie ze względu na regulacje dotyczące ulg podatkowych w przypadku kontynuowania wpłat na konta.

Wnioski

Z ekonomicznego punktu widzenia stan rzeczy dotyczący ulgi prorodzinnej przedstawia się następująco: rodzice, z których dochodów potrącana jest zaliczka na podatek dochodowy, tracą dostęp do swoich środków pieniężnych do czasu zwrotu nadpłaty przez urząd skarbowy. Korzysta na tym wyłącznie państwo, mając możliwość obracania wspomnianymi środkami. Po upływie roku określona grupa rodziców, którzy w trakcie roku podatkowego wychowywali dzieci może otrzymać zwrot części środków pieniężnych tytułem ulgi prorodzinnej, dopełniając obowiązku terminowego złożenia właściwie wypełnionego zeznania podatkowego.

Jeszcze mniej skomplikowana jest sytuacja dotycząca zapomogi: jeżeli dziecko urodzi się żywe i osoba uprawniona terminowo złoży wniosek, otrzyma z budżetu państwa środki pieniężne zwolnione od opodatkowania.

System ten nie stymuluje żadnych rozsądnych zachowań rynkowych, a jedynie gratyfikuje rodziców ze względu na fakt urodzenia się dziecka i zamieszkiwania dziecka z danym rodzicem (rodzicami). Nie daje on żadnej gwarancji, że środki otrzymane przez rodziców rzeczywiście zostaną przeznaczone na wychowanie i dobro dziecka.

W dobie kryzysu istotne jest wprowadzanie rozwiązań prawnofinansowych realizujących cel fiskalny. Jeżeli jednak istnieje taka możliwość, warto rozważyć wprowadzenie rozwiązań realizujących jednocześnie funkcję stymulacyjną, której przełożeniem na gruncie celów⁸⁶ będzie realizacja długofalowej polityki prorodzinnej przy gromadzeniu oszczędności.

Natomiast brytyjski system *Child Trust Fund* jest wsparciem dla instytucji finansowych, dla których skutki kryzysu są szczególnie dotkliwe i stymuluje on ludność do oszczędzania. Jednocześnie nie pomniejsza on środków pozostawianych

⁸⁴ Regulation 3, (4) *The Child Trust Funds (Amendment No. 3) Regulations 2010* (S.I. 210/1894).

⁸⁵ *The Child Trust Funds (Amendment No. 3) Regulations 2010* (S.I. 210/1894), Regulation 1 (3).

⁸⁶ K. Ostrowski, *Prawo finansowe...*, s. 32.

stających w jej dyspozycji, gdyż jest finansowany ze środków publicznych, a ponadto wskazuje możliwości oszczędzania, dzięki którym można zapewnić lepszy start przyszłemu pokoleniu.

Warto też podkreślić, że jedynym przejawem koordynacji instytucji ulgi prorodzinnej i zapomogi jest zwolnienie przedmiotowe uregulowane w art. 21 ust. 1 pkt 8 ustawy o podatku dochodowym, na podstawie którego dochody uzyskane z tytułu zapomogi nie podlegają opodatkowaniu.

Jednocześnie należy odnieść się negatywnie do zachowania rządu brytyjskiego, który w oparciu o *Savings Accounts and Health in Pregnancy Act 2011*, wstrzymał finansowanie systemu *Child Trust Fund* ze środków publicznych.

Postulaty de lege ferenda

W związku z powyższym należy postulować:

1. Ujednoczenie regulacji dotyczącej systemu finansowania polityki prorodzinnej w jednej ustawie, dzięki czemu stałby się on bardziej przejrzysty.
2. Dostosowanie tego systemu do realiów społecznych tak, żeby jego funkcjonowanie motywowało rodziców do rozsądnych zachowań rynkowych.
3. Rozpoczęcie realizacji długofalowej polityki prorodzinnej, związanej z wychowaniem dzieci w duchu odpowiedzialności i oszczędności, której wzorem godnym naśladowania jest system *Child Trust Fund*.

Abstract

Legal and Financial Instruments of Family Policy – Postulate of Changes Inspired by the British Child Trust Fund Accounts System

The paper contains legal analysis of financial law instruments used to implement family policy in the Republic of Poland. It is worth noting, that the Polish family policy system is based on elements of the structure of the personal income tax and social benefits such as joint taxation of spouses or single parents, maintenance exemption or maintenance benefits. Only two elements of this structure are common or relatively common and motivate Polish society to increase the birth rate, they are: personal income tax family relief and lump-sum child benefit. What is more, the transfer of funds from the system takes place at the time of childbirth or during its upbringing. However, there is no universal legal institution which aims at supporting children at the time when they are becoming independent and at inducing them to save money. It causes, that there is no guarantee, that the funds received by the parents are spent for education and welfare of the child. Therefore, the paper contains *de lege ferenda* postulates inspired by the Child Trust Fund system which implements these assumptions to the United Kingdom's system of financial law. Furthermore, introducing a similar solution to the Polish legal system would support *ad hoc* financial institutions, which have suffered because of the recession, but the final beneficiaries of the reform would be young Polish citizens.

Literatura

Bińkowski T., *Polityka rodzinna w III RP*, [w:] *Stan realizacji polityki społecznej w XXI wieku*, red. M. Miłka, G. Wilk-Jakubowski, Wydawnictwo Współpracy Polska–Wschód, Kielce 2009.

Kostecki A., *Podmiotowość podatkowa małżonków*, „Państwo i Prawo”, 1965, nr 1.

Langrod R., Franz A., *Państwowy podatek dochodowy*, Wydawnictwo Biblioteka Prawnicza, Warszawa 1933.

Ostrowski K., *Prawo finansowe*, PWN, Warszawa 1970.

Wójtowicz W., Smoleń P., *Podatek dochodowy od osób fizycznych – prorodzinny czy neutralny?*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 1999.