

Rozdział I. Pojęcie i charakter podatku jako dochodu publicznego

§ 1. Uwagi ogólne

Prawidłowe funkcjonowanie każdego organizmu państwowego zależy od 1 wielu czynników, zarówno politycznych, jak i gospodarczych, wewnętrznych i zewnętrznych, materialnych i pozamaterialnych. Wśród tych czynników istotną rolę odgrywa możliwość dysponowania przez państwo odpowiednimi środkami finansowymi, z których można pokrywać wydatki publiczne. Środki te muszą być tym większe, im większy jest zakres zadań finansowanych przez rząd lub samorząd terytorialny, a niepozostających w gestii podmiotów prywatnych. Dlatego też istotnego znaczenia wśród czynników decydujących o prawidłowym funkcjonowaniu państwa nabiera zapewnienie stałych i wydajnych źródeł dochodów.

Dochody uzyskiwane przez rząd i jednostki samorządu terytorialnego (dochody publiczne) są podstawą funkcjonowania tych podmiotów. Służą także realizacji celów im przypisanych w podstawowych aktach prawnych i zaspokajaniu określonych potrzeb publicznych. Mogą mieć różny charakter, różną rangę i znaczenie. W procesie historycznym ewaluowały sposoby zdobywania środków niezbędnych do pokrywania wydatków publicznych. Różny bywał zakres obciążeń finansowych poszczególnych grup ludności. Zmieniały się też rodzaje takich obciążeń – podatki, cła, opłaty itp.

W doktrynie prawa finansowego wypracowano różne definicje pojęć zwią- 2 zanych z gromadzeniem środków niezbędnych do realizacji zadań publicznych. Określenia te modyfikowano wraz ze zmianą warunków politycznych i gospodarczych, w których były formułowane. Także w aktach prawnych próbowano kształtować legalne definicje poszczególnych pojęć: dochodów, podatków, opłat, cel itp. Niestety definicje te bywały i są nadal często zmieniane pod wpływem różnych pozamerytorycznych okoliczności i doraźnych potrzeb. Najczęściej też, formułując definicje ustawowe, zapomina się o dorobku doktryny w tym zakresie. Taki stan rzeczy powoduje, że te same określenia są używane

w doktrynie w innym znaczeniu niż znaczenie nadane w poszczególnych aktach prawnych.

Wśród różnych dochodów publicznych na szczególną uwagę zasługują podatki. W większości państw właśnie podatki stanowią podstawowe źródło dochodów zarówno samego państwa, jak i organów samorządu terytorialnego. W budżetach państwowych i samorządowych podatki są najczęściej pierwszoplanową i największą pozycją dochodową. Prawo podatkowe stanowi też najważniejszą część prawa o dochodach publicznych. Z tych wszystkich względów, podejmując próbę określenia pojęcia podatku, warto uwzględnić wielowymiarową istotę tej instytucji, odnosząc się nie tylko do jej podstaw prawnych, ale także aspektów teoretycznych czy ekonomicznych.

§ 2. Definicja podatku

- 3 **Podatek** stanowi kategorię ekonomiczną, ale jednocześnie jest pojęciem i instytucją finansowoprawną. Prawo finansowe określa też zarówno samo pojęcie podatku, jego miejsce wśród innych dochodów publicznych, jak i elementy podatku. W procesie kształtowania definicji podatku istotną rolę odegrał dorobek teoretyczny świata nauki. Zanim pojawiła się legalna (ustawowa) definicja podatku w literaturze przedmiotu prezentowano autorskie definicje tej instytucji.

W doktrynie wypracowano ogólną definicję podatku jako świadczenia pieniężnego na rzecz podmiotu prawa publicznego, jednostronnie przez ten podmiot ustalonego, o charakterze ogólnym, zasadniczym, bezzwrotnym, nieodpłatnym i przymusowym.

Ordynacja podatkowa¹ zawiera ustawową definicję podatku jako **publicznoprawnego, nieodpłatnego, przymusowego oraz bezzwrotnego świadczenia pieniężnego na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, które wynika z ustawy podatkowej**.

Obie definicje podatku w istocie są do siebie zbliżone. Definicja zawarta w OrdPU nie uwzględnia wprowadzie teoretycznych cech ogólności, zasadniczości i jednostronności ustalenia, którymi obdarza się w doktrynie świadczenia podatkowe. Nie oznacza to jednak, że Ordynacja podatkowa pozbawiła podatek tych dotychczasowych cech wypracowanych w teorii prawa podatkowego.

¹ Art. 6 ustawy z 29.8.1997 r. – Ordynacja podatkowa (tekst jedn. Dz.U. z 2025 r. poz. 111).

Wszystkie elementy składowe definicji są niezbędne do określenia podatku i odróżnienia go od innych dochodów publicznych. Zmiana któregośkolwiek elementu na inny, np. zamiana cechy nieodpłatności na odpłatność, przy niezmienionej pozostałej części definicji, powoduje, że tego rodzaju dochód nie jest już podatkiem, lecz innym dochodem publicznym. W podanej sytuacji byłaby to opłata. Bez znaczenia pozostaje natomiast kolejność poszczególnych cech definicyjnych. Normatywne ujęcie podatku nie determinuje merytorycznej rangi wskazanych elementów ustawowej definicji.

Podatek pobierany jest w **pieniądz**. Aktualne rozwiązania prawne nie przewidują poboru podatku w naturze (np. w produktach rolnych). Taki pobór podatku w naturze może się zdarzyć w tych okresach i w tych państwach, w których nie ma, przynajmniej w minimalnym stopniu, ustabilizowanych warunków finansowych, a tym samym i stabilności waluty.

Podatki są zawsze pobierane przez podmioty prawa publicznego. W Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje zarówno system władzy i administracji rządowej, jak i samorządowej. Oba piony władzy i administracji dysponują własnymi kompetencjami władczymi, uprawnieniami wykonawczymi i oczywiście własnymi dochodami, z których realizują swoje wydatki. Mają więc prawo uchwalania własnych, odrębnych budżetów, a podatki stanowią w tych budżetach bardzo istotną, może najistotniejszą pozycję. Jednostki samorządu terytorialnego na wszystkich szczeblach (gminy, powiatu, województwa) są więc także podmiotami prawa publicznego uprawnionymi do pobierania podatków.

Podatek jest świadczeniem ustanowionym **jednostronnie** przez pobierający je podmiot. Oznacza to, że podatek nie jest ustanawiany i wymierzany w drodze umowy między osobą zobowiązaną do jego zapłacenia a państwem lub samorządem, na rzecz którego jest on pobierany. Pobiera się go na podstawie władczego działania podmiotu ustanawiającego podatek w drodze ustawy podatkowej.

Do cech podatku należy też jego **ogólność**. Jako świadczenie ogólne jest on tak skonstruowany, że zasady ustalania i poboru podatku odnoszą się do każdego podmiotu, który spełnia warunki określone w prawie podatkowym. Nie ustanawia się tym samym żadnych osobnych, indywidualnych warunków dla pobrania podatku od poszczególnych, imiennie wskazanych, podmiotów.

Podatek należy do tzw. publicznych dochodów **zasadniczych**. Oznacza to, że podstawowym celem podatku jest cel fiskalny. Sprowadza się on do dostarczania państwu lub samorządowi środków finansowych umożliwiających prowadzenie działalności i realizacji zadań. Inne funkcje podatku, takie jak stymulacyjna, związana z oddziaływaniem, np. na preferowane kierunki produkcji lub inne korzystne zjawiska gospodarcze, mają jedynie znaczenie dodatkowe.

Cechą charakterystyczną podatku jest też jego **bezwrotność**, w odróżnieniu np. od pożyczki. Oznacza to, że podatek pobrany zgodnie z prawem nie ulega zwrotowi. W ten sposób podatek staje się rodzajem daniny publicznej na rzecz państwa lub samorządu.

- 7 Do cech charakterystycznych podatku – w odróżnieniu od opłaty – należy także jego **niedopłatność**. Ta cecha podatku oznacza, że podmiot uiszczający podatek nie otrzymuje od państwa czy samorządu żadnego wzajemnego świadczenia, czy to w postaci czynności urzędowej, czy usługi, jak jest to przy pobieraniu opłat. Płacący podatek nie ma więc do państwa czy samorządu roszczenia o jakiekolwiek wzajemne świadczenie. Nie oznacza to jednak, że społeczeństwo jako całość nie korzysta z jakiejś ogólnej odpłatności ze strony państwa lub samorządu z tego tytułu, iż płaci na ich rzecz podatki. Jest to jednak ekwiwalent na rzecz społeczeństwa jako całości (np. bezpłatne szkolnictwo, uspołeczniona służba zdrowia itp.), a nie realizacja roszczenia poszczególnych podmiotów z tytułu zapłacenia podatku w określonej wysokości. Często bywa zresztą tak, że płacący wysokie podatki nie korzystają np. z usług uspołecznionej służby zdrowia, a ci, którzy podatków nie płacą lub uiszczają je w minimalnej wysokości, wykorzystują jednocześnie wszystkie możliwe formy pomocy ze strony państwa lub samorządu.

Podatek jest wreszcie świadczeniem o charakterze **przymusowym**. Oznacza to, że w sytuacji gdy zobowiązany do zapłacenia podatku nie uiszcza go dobrowolnie, można pobrać świadczenie w sposób przymusowy, czyli w drodze egzekucji administracyjnej.

Wszystkie wymienione i omówione cechy podatku odróżniają go od innych dochodów na rzecz państwa lub innego podmiotu prawa publicznego i są nazywane stałymi elementami podatku.

- 8 Niezależnie od elementów stałych podatku, konstrukcja każdego podatku zawiera elementy, które ulegają zmianom i są różne dla poszczególnych podatków. Pozwalają one odróżnić jeden podatek od drugiego. Są to więc elementy **struktury** podatku. W teorii prawa podatkowego są także określane jako zmienne czy też techniczne elementy podatku¹. Należą do nich przede wszystkim:

- 1) podmiot podatku;
- 2) przedmiot podatku;

¹ W doktrynie używa się w tym zakresie również innych zwrotów np.: konstrukcja prawa na podatek czy elementy techniki podatkowej – zob. m.in. *W. Nykiel*, [w:] *L. Etel* (red.), *System prawa finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, Warszawa 2010, s. 27–37; *P. Borszowski*, [w:] *P. Borszowski* (red.), *Prawo podatkowe z kasusami i pytaniami*, Warszawa 2023, s. 25 oraz cytowana tam literatura.

- 3) podstawa opodatkowania;
- 4) stawki (skale podatkowe).

Do elementów struktury podatku, różnych dla poszczególnych podatków, należy także zaliczyć tryb i warunki płatności podatku oraz zwolnienia i ulgi¹. W tym kontekście należy pamiętać o przepisach konstytucyjnych określających obowiązek **ustawowego** uregulowania wszystkich istotnych elementów stosunku daninowego (zob. rozdział II podręcznika).

§ 3. Struktura podatku

Podmiotem podatku jest zarówno ten, kto podatek ustanawia i pobiera na 9 swoją rzecz, jak i ten, kto jest zobowiązany do zapłacenia podatku. Podmiot, który pobiera na swoją rzecz podatek lub dla którego podatek jest pobierany (przez pośrednika – czyli tzw. płatnika bądź inkasenta), nosi nazwę podmiotu **czynnego**. W Rzeczypospolitej Polskiej podmiotem czynnym jest aktualnie państwo i od 1991 r. samorząd terytorialny. Podmiotem takim mogą być także organizacje międzynarodowe, jeżeli państwa członkowskie wyposażą je w uprawnienia do pobierania podatków na rzecz tych organizacji.

Podmiotem **biernym** jest podmiot zobowiązany do uiszczenia podatku. W prawie podatkowym używa się dla jego określenia nazwy podatnik. Może nim być osoba fizyczna, osoba prawna, a także jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. Znane są też w prawie podatkowym sytuacje, gdy podatnikami były spadki nieobjęte, a także grupy osób fizycznych (np. rodzina żyjąca we wspólnym gospodarstwie domowym).

Ordynacja podatkowa² przyznaje pozycję podatnika osobom fizycznym, prawnym oraz jednostkom organizacyjnym niemającym osobowości prawnej, które podlegają na mocy ustaw podatkowych obowiązkowi podatkowemu. Ustawy takie mogą jednak nadawać status podatników innym podmiotom³.

W teoretycznym ujęciu podatnik może być podatnikiem: formalnym lub 10 rzeczywistym. **Podatnik formalny** to ten, kto na podstawie konkretnej ustawy podatkowej jest zobowiązany do zapłacenia podatku i rozliczenia się z tego tytułu z właściwym organem podatkowym. Może to być np. przedsiębiorca, który jest podatnikiem podatku dochodowego, podatku od towarów i usług, czy też podatku od nieruchomości. Jeżeli zobowiązanie podatkowe powstaje przez wy-

¹ Szerzej zob. *W. Morawski*, Ulgi i zwolnienia w prawie podatkowym, Gdańsk 2003.

² Art. 7 OrdPU.

³ Na przykład w podatku dochodowym od osób prawnych mogą to być podatkowe grupy kapitałowe.

danie i doręczenie tzw. nakazu płatniczego, podatnikiem formalnym jest ten, na kogo nakaz płatniczy został wystawiony.

Jeżeli podatek formalnie zobowiązany do uiszczenia podatku ponosi jednocześnie ekonomiczny ciężar podatku, jest on równocześnie podatnikiem **rzeczywistym**. Zachodzi tym samym tożsamość osoby podatnika formalnego i rzeczywistego. W dwóch sytuacjach może jednak nastąpić rozczepienie osoby podatnika formalnego i rzeczywistego, tak że są to dwa odrębne podmioty. Następuje to w przypadku tzw. podatku pośredniego i przy zjawisku tzw. przeczucalności podatku.

- 11 Za podatek **pośredni** uważa się taki, w którym z woli podmiotu czynnego, tj. państwa lub samorządu, następuje przewidziane w ustawie podatkowej rozczepienie osoby podatnika formalnego i rzeczywistego. Taki charakter ma aktualnie podatek od towarów i usług oraz podatek akcyzowy. Oba podatki są elementem kształtującym wysokość ceny i są niejako „z urzędu” w niej uwzględniane. Podatnikiem formalnym w takiej sytuacji są np. producenci bądź sprzedawcy towarów, a także świadczący odpłatnie usługi, a podatnikiem rzeczywistym – anonimowy nabywca towaru, który płaci cenę zawierającą w swej wysokości kwotę wliczonego do niej podatku.
- 12 Zjawisko **przerzucalności** podatku polega na żywiołowym, wbrew woli podmiotu czynnego, rozczepieniu osoby podatnika formalnego i rzeczywistego i przerwaniu ciężaru finansowego podatku przez podatnika formalnego na inny podmiot, który staje się przez to podatnikiem rzeczywistym (w sensie ekonomicznym). Typowym przejawem przerwucalności podatku jest działanie polegające na obciążeniu ekonomicznym ciężarem podatku konsumenta przez podwyższenie ceny sprzedaży lub poprzez obniżenie ceny za dostarczany producentowi surowiec.
- 13 Warto zauważyć, że przerwucalność podatku jest ułatwiona wówczas, gdy w gospodarce mamy do czynienia ze zmonopolizowaniem produkcji, sprzedaży czy świadczenia usług. Monopolista w danej dziedzinie jest w stanie narzucić „swoją” cenę czy wysokość płacy. Znacznie trudniej dokonać przerwucalności w warunkach wolnej konkurencji i funkcjonowania na rynku wielu konkurujących ze sobą podmiotów. Zjawisko przerwucalności podatku może zaistnieć tylko w stosunku do podatków bezpośrednich. Tylko w takich podatkach, które charakteryzuje się tożsamością podatnika w znaczeniu formalnym i rzeczywistym, możliwe jest spontaniczne, żywiołowe „rozczenie” podatnika przez przerwucenie ekonomicznego ciężaru podatku na inny, odrębny podmiot.
- 14 Z podmiotem podatkowym wiąże się też pojęcie płatnika i inkasenta. **Płatnik** to pośrednik między podmiotem czynnym a podatnikiem. Może być nim

osoba fizyczna, prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej. Pozycja i obowiązki płatnika są obecnie uregulowane Ordynacją podatkową¹ i sprowadzają się do trzech czynności:

- 1) obliczenia podatku;
- 2) pobrania podatku od podatnika;
- 3) wpłacenia podatku organowi podatkowemu we właściwym terminie.

Instytucja płatnika pojawia się wówczas, gdy podmiot czynny nie dokonuje sam obliczenia podatku, a czynność tę niejako „zleca” innej osobie, czyli właśnie płatnikowi. W sytuacji gdy wymiaru podatku dokonuje właściwy organ podatkowy, płatnik nie występuje, gdyż to sam podmiot czynny oblicza podatek. Natomiast wówczas, gdy podatek jest obliczany i pobierany przy okazji dokonywania takich czynności, jak np. wypłata wynagrodzenia przez zakład pracy, renty czy emerytury przez zakład ubezpieczeń społecznych, sporządzania umowy sprzedaży czy darowizny przez notariusza, wszystkie te podmioty mają obowiązek przy dokonywaniu czynności obliczyć podatek i pobrać go od podatnika. 15

Przy poborze niektórych podatków, np. rolnego, leśnego, możliwe jest skorzystanie z pośrednictwa inkasenta. **Inkasent** jest też pośrednikiem między podatnikiem a podmiotem czynnym. Nie oblicza on jednak podatku, gdyż dokonał tego wcześniej właściwy organ podatkowy, a jedynie pobiera podatek i wpłaca go temu organowi we właściwym terminie². Rolę inkasenta odgrywa np. sołtys przy poborze podatku rolnego i leśnego³.

Przedmiot podatku (przedmiot opodatkowania), to rzecz lub zjawisko, które podlega opodatkowaniu. Podobnie jak inne elementy struktury podatku musi być on określony w ustawie podatkowej. Określenie przedmiotu podatku pozwala na udzielenie odpowiedzi na pytanie, od czego płaci się podatek. Zakres przedmiotu opodatkowania może być bardzo szeroki. Najczęściej takim przedmiotem jest jakieś zjawisko czy zdarzenie, które powoduje skutki prawne określone przez ustawę, lub też dokonywanie czynności cywilnoprawnych, które powodują także takie skutki. Może to dotyczyć różnych czynności, np. przejścia prawa własności z jednego podmiotu na drugi w drodze umowy sprzedaży lub darowizny albo tytułem dziedziczenia. Przedmiotem opodatkowania może być też zjawisko uzyskiwania dochodu w drodze prowadzenia działalności gospodarczej. 16

¹ Obowiązki płatnika zostały uregulowane w art. 8 OrdPU.

² Pozycja inkasenta została ustawowo określona w art. 9 OrdPU.

³ Szerzej zob. R. Dowgier, Instytucja inkasenta w polski prawie podatkowym, Warszawa 2021.

Czasami opodatkowaniu podlega sama rzecz bez wskazania zdarzeń lub zjawisk, które tej rzeczy dotyczą: np. podatek pobierany od posiadania nieruchomości, a nie od faktu jej nabycia, czy też podatek od posiadania środków transportowych, nie zaś od prowadzenia za ich pomocą działalności gospodarczej lub od kupna czy sprzedaży takiego środka transportowego.

- 17 Podstawa** opodatkowania jest konkretyzacją przedmiotu opodatkowania. Konkretyzacja może przybierać postać ilościową (np. powierzchnia nieruchomości wyrażona w metrach kwadratowych, powierzchnia użytków rolnych w gospodarstwie rolnym wyrażona w tzw. hektarach przeliczeniowych, wielkość stada hodowlanego wyrażona w sztukach itp.) lub wartościową (np. wyrażona w złotych wysokość dochodu uzyskanego w ciągu roku podatkowego, wartość rynkowa kupowanego samochodu czy placu budowlanego).

Podstawa opodatkowania mająca postać wartościową wyrażana jest w wartości rzeczywistej albo w tzw. szacunkowej.

Ustalenie podstawy opodatkowania w postaci wartości rzeczywistej dotyczy sytuacji, w których możliwe jest określenie – względnie dokładne – wartości uzyskanego dochodu np. na podstawie prowadzonych ksiąg podatkowych lub rachunkowych. Można także ustalić np. wartość rzeczywistą nabywanego w drodze dziedziczenia lub darowizny majątku przez określenie wartości poszczególnych jego składników.

W wielu przypadkach ustalenie rzeczywistej wartości podstawy opodatkowania jest bardzo skomplikowane lub wręcz niemożliwe. Stosuje się wówczas określenie podstawy wymiaru podatku w drodze szacunku. Procedura tego rodzaju ma zastosowanie np. wtedy, gdy podatnik niewłaściwie (a tym bardziej nierzetelnie) prowadzi dokumentację podatkową, która nie może być wówczas uwzględniona przy obliczaniu podatku. Ma to miejsce również w przypadku tzw. działów specjalnych produkcji rolnej (upraw lub hodowli). Dochód z takiej produkcji określa się wtedy na podstawie przeciętnych norm szacunkowo określonej dochodowości.

- 18 Stawka** podatku jest to relacja między wymierzonym podatkiem a podstawą opodatkowania. Bardzo często wyraża się ją w postaci stosunku wymierzonego podatku do podstawy opodatkowania. Można to określić w następujący sposób:

$$\text{stawka} = \frac{\text{podatek}}{\text{podstawa opodatkowania}}$$

Stawka podatku może być wyrażona w ustalonej kwocie – określamy ją wówczas jako **kwotową**. Najczęściej jest stosowana wtedy, gdy sama podstawa

podatku przybiera postać ilościową, np. w podatku od nieruchomości, w którym jest ona ustalana w określonej kwocie od każdego metra kwadratowego powierzchni.

Stosunek wymierzonego podatku do podstawy opodatkowania może też być wyrażony w procentach – w postaci ułamka dziesiętnego, np. w podatkach dochodowych. Taka stawka nosi nazwę stawki **procentowej**.

Znacznie rzadziej stosuje się dwie pozostałe stawki: **ułamkową i wielokrotnościową**. 19

Ze stawką ułamkową mamy do czynienia wówczas, gdy stosunek podatku do podstawy opodatkowania jest wyrażony w ułamku zwykłym. W okresie powojennym była ona stosowana np. w podatku dochodowym od spółdzielczości, gdy podatek ustalano na 1/3 zysku bilansowego spółdzielni.

Natomiast stawka wielokrotnościowa występuje tylko wyjątkowo i polega na tym, że wymierzony podatek jest wielokrotnością podstawy opodatkowania, czyli jest większy (nawet wielokrotnie) od tejże podstawy. Do końca marca 1994 r. stawka tego rodzaju była stosowana w podatku od przyrostu wynagrodzeń, czyli w tzw. popiwku. Podatek ten był pobierany wówczas, gdy podmiot państwowy wypłacał pracownikom wynagrodzenie w kwocie wyższej niż dopuszczalne maksimum. Stawka mogła wówczas wynosić nawet 500%.

Skala podatku jest to zbiór stawek obowiązujących w danym podatku. Skale 20
le podatkowe można podzielić na:

- 1) proporcjonalne;
- 2) nieproporcjonalne.

Skala **proporcjonalna** charakteryzuje się stałą stawką podatkową. Oznacza to, że mimo zmian podstawy opodatkowania stawka jest zawsze niezmienna (stała), a wysokość podatku zmienia się proporcjonalnie do zmiany wielkości podstawy opodatkowania.

Jako ilustrację skali proporcjonalnej można podać następujący przykład. Jeżeli założymy, że stawka podatku jest ustalona na 10%, a podstawa opodatkowania to kwota 1000 zł – podatek wynosi 100 zł. Przy wzroście podstawy opodatkowania do 10 000 zł stawka pozostaje nadal 10%, a podatek wynosi 1000 zł. Podstawa opodatkowania wzrosła więc dziesięciokrotnie i podatek także 10 razy.

Wśród skal nieproporcjonalnych wyróżnić można następujące skale:

- 1) progresywną;
- 2) regresywną;
- 3) degresywną.

Najważniejszą i najczęściej stosowaną jest skala **progresywna**. Skala ta charakteryzuje się stawką zmienną, zależną od wielkości podstawy opodatkowania.

wania. Im wyższa jest podstawa opodatkowania, tym wyższa stawka podatkowa. Można to zilustrować na przykładzie zamieszczonym poniżej.

Tabela 1. Przykładowe opodatkowanie w skali progresywnej

Podstawa opodatkowania (w tys. zł)	Stawka (w %)
Do 1	10
Ponad 1 do 5	20
Ponad 5 do 20	30
Ponad 20 do 30	40
Ponad 30 do 50	50
Ponad 50	60

Źródło: opracowanie własne.

Progresja podatkowa może jednak występować w dwóch postaciach:

- 1) globalnej, zwanej także skokową;
- 2) szczeblowanej, zwanej także ciągłą.

Powyższy przykład może być ilustracją obu tych rodzajów progresji.

- 21 Progresja **globalna** polega na stosowaniu jednej stawki, wynikającej ze skali (oczywiście wzrastającej dla zwiększającej się podstawy) do całej podstawy opodatkowania. W przykładzie zawartym w powyższej tabeli np. dla kwoty 40 000 zł ma zastosowanie stawka 50%. Tym samym podatek wynosi 20 000 zł.

Skala progresywna **szczeblowana** polega na tym, że całą podstawę opodatkowania dzieli się na poszczególne odcinki (szczeble) i do każdego z nich stosuje się inną, wynikającą ze skali stawkę.

Gdyby obliczać na podstawie tej samej tabeli podatek przy zastosowaniu progresji szczeblowanej także dla 40 000 zł, należałoby osobno obliczyć podatek dla każdego szczebla podstawy opodatkowania i dodać poszczególne kwoty częściowe. Dla pierwszego szczebla – czyli dla pierwszego 1000 zł – miałyby zastosowanie stawka 10%, a należny podatek wyniósłby 100 zł. Drugi szczebel obejmowałby kwotę dalszych 4000 zł (od kwoty ponad 1000 do kwoty 5000 zł) i byłby opodatkowany stawką 20%. Tym samym podatek dla tego szczebla wyniósłby 800 zł. Kolejne 15 000 zł byłoby obciążone stawką 30%, a podatek dla tego szczebla to kwota 4500 zł. Dla następnych 10 000 zł (czwarty szczebel) stawka podatku wynosi 40%, czyli podatek od kwoty znajdującej się w tym szczeblu wyniósłby 4000 zł. Dla ostatnich 10 000 zł znajdujących się w piątym szczeblu, chociaż całkowicie go niewypełniającym, miałyby zastosowanie stawka 50%, a obliczony według niej podatek od tej kwoty wyniósłby 5000 zł.

Podsumowanie poszczególnych kwot podatku dla kolejnych szczebli daje łączną kwotę podatku w wysokości 14 400 zł.

Dla ułatwienia obliczania podatku przy zastosowaniu progresji szczeblowanej stosuje się podany poniżej sposób zapisywania kwot podatku w poszczególnych szczeblach (tzw. stawka kwotowo-procentowa).

Tabela 2. Sposób obliczania wysokości podatku przy zastosowaniu progresji szczeblowanej

Podstawa opodatkowania (w zł)	Stawka (w %)	Wysokość podatku
Do 1000	10	10% kwoty nieprzekraczającej 1000
Ponad 1000 do 5000	20	100 zł + 20% od nadwyżki ponad 1000
Ponad 5000 do 20 000	30	900 zł + 30% od nadwyżki ponad 5000
Ponad 20 000 do 30 000	40	5400 zł + 40% od nadwyżki ponad 20 000
Ponad 30 000 do 50 000	50	9400 zł + 50% od nadwyżki ponad 30 000
Ponad 50 000	60	19 400 zł + 60% od nadwyżki ponad 50 000

Źródło: opracowanie własne.

Kwoty z rubryki trzeciej (wysokość podatku) w poszczególnych szczeblach oznaczają obliczony podatek od pełnych, poprzednich szczebli. Nie trzeba więc już obliczać od początku podatku dla kolejnych przedziałów. Do podanego podatku dla kwoty objętej już wcześniejszymi szczeblami wystarczy dodać określony procentowo podatek od nadwyżki z ostatniego szczebla.

Progresja szczeblowana jest niewątpliwie bardziej skomplikowana w obliczaniu niż globalna. Nie ma jednak kilku istotnych cech (wad), którymi obciążona jest progresja globalna. 22

Niewątpliwą wadą progresji globalnej jest – przynajmniej teoretyczna – możliwość wzrostu stawki do 100%, co w konsekwencji powodowałoby przejęcie całej podstawy opodatkowania tytułem podatku. Aby temu zapobiec, konieczne jest „zatrzymanie” progresji na pewnym poziomie (np. 50%) przy określonej podstawie opodatkowania. Powyżej tej kwoty, bez względu na jej wysokość, stawka podatku jest stała, a więc progresja przekształca się w opodatkowanie proporcjonalne.

Za wadę progresji globalnej należy uznać także to, że w ramach danego przedziału stawka jest stała zarówno dla najniższej, jak i najwyższej kwoty w tym szczeblu. Tym samym opodatkowanie, przy zastosowaniu progresji globalnej w danym szczeblu, upodabnia się do opodatkowania proporcjonalnego.

- 23 Najistotniejszym mankamentem jest jednak bardzo duży, niejako skokowy, wzrost opodatkowania przy przejściu podstawy opodatkowania z jednego szczebla na drugi. Wzrost podatku jest tak znaczny, że po jego uiszczeniu podatnikowi, którego podstawa opodatkowania znajduje się już w szczeblu wyższym, pozostaje kwota mniejsza niż od najwyższej kwoty ze szczebla poprzedniego. W podanej wcześniej tabeli 1 np. dla kwoty 30 000 zł byłaby zastosowana stawka 40%. Podatek wynosiłby wówczas 12 000 zł, czyli podatnikowi pozostałoby 18 000 zł. Gdyby natomiast podstawa opodatkowania wzrosła np. do 32 000 zł, wówczas do całej podstawy zastosowanie miałaby stawka 50%. Podatek wynosiłby 16 000 zł, a tym samym podatnikowi pozostałoby po zapłaceniu podatku także kwota 16 000 zł, czyli niższa od kwoty pozostałej po opodatkowaniu dochodu 30 000 zł. Dopiero przy podstawie w kwocie 36 000 zł i obliczeniu podatku przy zastosowaniu wynikającej ze skali stawki 50% (czyli podatek 18 000 zł) pozostałoby po jego zapłaceniu także 18 000 zł. Jest to kwota identyczna jak po zapłaceniu podatku od 30 000 zł.

Tego rodzaju paradoks nie występuje oczywiście przy zastosowaniu progresji szczeblowanej. Przy zastosowaniu tych samych stawek i przedziałów progresji, co w omawianej wyżej tabeli 2, dla kwoty 30 000 zł podatek wynosiłby 9400 zł (10% od pierwszego szczebla, 20% od drugiego itd.), czyli pozostawałoby podatnikowi 20 600 zł. Natomiast podatnik posiadający dochody w wysokości 32 000 zł zapłaciłby podatek w wysokości 10 400 zł (czyli tę samą kwotę 9400 zł, co przy kwocie 30 000 plus 50% od dwutysięcznej nadwyżki ponad tę kwotę). Pozostałoby więc podatnikowi 21 600 zł, czyli kwota o 1000 zł wyższa niż przy dochodzie 30 000 zł.

- 24 Progresja podatkowa jest powszechnie uważana za skalę, która uwzględnia subiektywny ciężar podatku i w tym sensie zapewnia równość opodatkowania. Natomiast skala proporcjonalna, która jest także często powoływana jako przykład równego opodatkowania (czyli np. wszyscy płacą po 30%), uwzględnia tylko obiektywny ciężar podatku. Niewątpliwie jednak podatnikowi, który ma stosunkowo niskie dochody, trudniej jest zapłacić podatek stanowiący 30% jego dochodu (mimo iż może to być suma niewielka) niż takiemu podatnikowi, który osiąga wysokie dochody, a 30% jego dochodów stanowi kwotę znacznie wyższą. Dopiero opodatkowanie progresywne uwzględnia subiektywne możliwości płatnicze podatników i również subiektywny ciężar podatku dla każdego z nich (np. 10% dla posiadającego małe dochody, 20% dla dochodów na średnim poziomie, a 30% przy dochodach stosunkowo wysokich).
- 25 Skala **regresywna** polega na tym, że wraz ze wzrostem podstawy podatkowej maleje stawka. Nie jest to oczywiście równoznaczne ze zmniejszeniem kwoty podatku. Podatek obliczony przy zastosowaniu niższej stawki, ale od

większej kwoty może być wyższy niż przy stawce wyższej, ale odnoszącej się do mniejszej kwoty. Skala ta jest stosowana bardzo rzadko i z tego powodu można zrezygnować z jej szerszego omówienia.

Skala **degresywna** polega na tym, że w miarę zmniejszania się podstawy opodatkowania maleje stawka podatkowa. Gdy podstawa opodatkowania 26 zmniejszy się do pewnej ustalonej kwoty (swego rodzaju minimum), wówczas stawka jest już stała, czyli opodatkowanie jest tak jakby proporcjonalne. Istota tej skali jest więc w gruncie rzeczy taka sama jak progresji, tylko rozpatrywanej z innego punktu widzenia. O ile progresję rozpatruje się jakby „z dołu do góry”, o tyle degresja wiąże się ze spojrzeniem „z góry do dołu”. Tak skonstruowane tabele podatkowe są także stosunkowo rzadko stosowane i w związku z tym nie wymagają bardziej dokładnego omówienia.

Ustalenie podstawy opodatkowania, zastosowanie odpowiedniej skali i stawek podatkowych są niezbędne do określenia wielkości należnego podatku obliczonego na zasadach ogólnych. Jednak czasami stosuje się opodatkowanie na zasadach uproszczonych. Pobierany podatek może przybierać wówczas postać **ryczałtu**, który polega na rezygnacji z ustalania podstawy opodatkowania nawet w formie szacunkowej. Podatek zaś wymierza się w ustalonej z góry kwocie.

Na strukturę podatku składają się także **termin i warunki** jego płatności. 27 W tym zakresie istotną rolę odgrywają terminy wpłacania podatków oraz zasady i sposób zapłaty.

Termin płatności podatku może być ustalony jako:

- 1) z góry ustalony dzień, np. każdego 10. dnia miesiąca, lub okres, np. w ciągu 20 dni po zakończeniu roku podatkowego;
- 2) w nawiązaniu do jakiegoś faktu czy zdarzenia, którego terminu nie można z góry przewidzieć, np. w ciągu 14 dni od daty doręczenia decyzji w sprawie wymiaru podatku.

Podatek może być płacony sporadycznie, gdy przedmiotem opodatkowania są jednorazowe zdarzenia lub czynności, np. otwarcie spadku, zawarcie umowy darowizny czy sprzedaży. Podatek jest płatny każdorazowo przy zaistnieniu takiego zdarzenia lub dokonaniu czynności prawnej.

Natomiast wówczas, gdy przedmiotem podatku są zdarzenia powtarzające 28 się, np. prowadzenie działalności gospodarczej, zapłata podatku dokonywana jest okresowo.

Zarówno przy sporadycznym płaceniu podatku, jak i okresowym jego regulowaniu zapłata podatku może być dokonywana jednorazowo w całej wysokości lub stopniowo w odpowiednich częściach. Częściowe płacenie podatku może odbywać się w systemie ratalnym lub zaliczkowym. Płatność podatku w ratach polega na podziale na części podatku już obliczonego i poborze tych

części w ustalonych terminach. Pobór zaliczek podatkowych wiąże się z płatnością określonych kwot na poczet zobowiązania podatkowego, którego ostateczna wielkość nie jest jeszcze znana (np. w podatku dochodowym od osób fizycznych z tytułu wynagrodzeń za pracę pobierane są w odpowiedniej wysokości zaliczki miesięczne).

§ 4. System podatkowy i klasyfikacja podatków

- 29 System podatkowy jest to ogół podatków pobieranych w danym państwie. Z systemem podatkowym mamy do czynienia wówczas, gdy zespół podatków ma charakter uporządkowany i stanowi określoną liczbę podatków.

W obecnie funkcjonującym polskim systemie podatkowym można dokonać klasyfikacji podatków ze względu na różnorodne kryteria. Jednym z takich kryteriów jest **rodzaj budżetu**, na rzecz którego wpływy z podatków są odprowadzane. Z tego punktu widzenia możemy obecnie wyróżnić podatki państwowe i samorządowe.

Za podatki **państwowe** należy uznać zarówno te, które w całości są pobierane do budżetu państwa (VAT, akcyza, podatek od gier), jak i te, które w przeważającej części zasilają ten budżet (podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych).

Podatkami **samorządowymi** są podatki zasilające obecnie budżety gmin. Podatkami samorządowymi są zarówno podatki lokalne (od nieruchomości, od środków transportowych), pobierane przez same gminy, jak i inne podatki, z których wpływy stanowią dochody gmin (podatek rolny, leśny, od spadków i darowizn czy podatek od czynności cywilnoprawnych).

W stosunku do tych podatków samorządowych, które nie mają charakteru podatków lokalnych, rada gminy bądź nie ma wpływu na wysokość samego podatku, bądź też wpływ ten jest minimalny. Często podatki takie są pobierane z udziałem urzędów skarbowych, a dopiero później wpływy z nich są przekazywane gminom.

Wybór kryterium podziału podatków na państwowe i samorządowe, przyjęty jako podstawowy w niniejszym opracowaniu, nie oznacza, że inne kryteria mają mniejsze czy drugorzędne znaczenie.

- 30 Ze względu na **osobę podatnika** można wyróżnić podatki pobierane od:
- 1) osób fizycznych;
 - 2) osób prawnych i jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej¹.

¹ Zgodnie z art. 7 ust. 2 OrdPU podatnikami mogą być także inne podmioty – np. w podatku dochodowym od osób prawnych mogą to być podatkowe grupy kapitałowe.

Znaczna część podatków funkcjonujących obecnie w Rzeczypospolitej Polskiej jest jednocześnie pobierana i od osób fizycznych, i od innych podmiotów. Jednakże są również podatki, które obciążają jedynie osoby fizyczne (podatek dochodowy od osób fizycznych oraz podatek od spadków i darowizn).

Z punktu widzenia **tożsamości osoby podatnika** formalnego i rzeczywistego można wyróżnić podatki:

- 1) pośrednie;
- 2) bezpośrednie.

Podatek **pośredni** to taki, w którym następuje zaprogramowane przez państwo, planowe „rozczerpienie” osoby podatnika formalnego i rzeczywistego – np. podatek od towarów i usług czy podatek akcyzowy.

Podatek **bezpośredni** zakłada tożsamość osoby podatnika formalnego i rzeczywistego. Jednak i w stosunku do podatku bezpośredniego możliwe jest rozczerpienie osoby podatnika formalnego i rzeczywistego w postaci omówionego już zjawiska „przerzucalności podatku”.

Uwzględniając **okoliczności wprowadzenia podatków**, można wyróżnić 31 podatki:

- 1) zwyczajne;
- 2) nadzwyczajne.

Ogromna większość podatków ma charakter **zwyczajny**. Są one wprowadzane odpowiednimi ustawami na czas nieokreślony, w niejako „normalnych” warunkach.

Możliwe jest jednak wprowadzenie podatku **nadzwyczajnego** w sytuacji szczególnej pod względem gospodarczym lub politycznym. Podatek taki może mieć charakter jednorazowy, epizodyczny, a nawet okresowy, ale przy określonych z góry okolicznościach jego pobierania. Do tej grupy podatków można zaliczyć podatek od uprzednio nabytego majątku, pobrany w Polsce jednorazowo w latach 70. XX w. lub też powojenny podatek od nadzwyczajnego wzbogacenia wojennego.

Ze względu na **sposób wprowadzania podatków** możliwe jest także wyodrębnienie podatków:

- 1) obligatoryjnych;
- 2) fakultatywnych.

Podatki **obligatoryjne** to takie, które muszą być pobierane zgodnie z obowiązującym prawem podatkowym. Nie ma więc możliwości rezygnacji z pobierania takiego podatku np. w drodze uchwały rady gminy. Nie trzeba także żadnej dodatkowej uchwały, aby taki obligatoryjny podatek pobierać.

Natomiast podatek **fakultatywny** to taki, który na podstawie obowiązującego 33 prawa może być pobierany, ale niezbędne do tego jest spełnienie dodat-