

ZARZĄDZANIE PODATKAMI W POLSCE

Robert Wolański

SERIA AKADEMICKA

ZARZĄDZANIE PODATKAMI W POLSCE

Robert Wolański

SERIA AKADEMICKA

Stan prawny na 1 września 2025 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Alina Majchrzycka-Guzowska

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktorka prowadząca

Joanna Cybulska

Opracowanie redakcyjne

Katarzyna Kruś

Projekt okładek serii

Wojtek Janikowski, Przemek Dębowski

prawolubni

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

Szanujemy prawo i własność

Więcej na www.legalnakultura.pl

Polska Izba Książki

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2025

ISBN 978-83-8390-770-3

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o.

Dział Zarządzania Prawami Autorskimi i Treściami

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. +48 692 477 076

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	13
Wstęp	15

Część I

ZARZĄDZANIE PODATKAMI. ASPEKT TEORETYCZNY

Rozdział pierwszy

Podstawy teorii podatku	19
1. Pojęcie podatku.....	19
2. Elementy konstrukcji podatku	23
3. Funkcje podatków	30
4. Systematyka podatków i cechy poszczególnych typów podatków	35
4.1. Podział podatków według kryterium przedmiotowego	35
4.1.1. Podatki przychodowe.....	35
4.1.2. Podatki dochodowe	39
4.1.3. Podatki obrotowe	44
4.1.4. Podatki majątkowe	47
4.2. Podatki bezpośrednie i pośrednie.....	49
4.3. Podatki centralne, lokalne i wspólne.....	50
5. System podatkowy.....	52
6. Zasady podatkowe.....	55

Rozdział drugi

Istota prawa podatkowego	63
1. Pojęcie prawa podatkowego	63
2. Norma prawa podatkowego	66
3. Źródła prawa podatkowego.....	68
4. Wykładnia prawa podatkowego.....	71

Rozdział trzeci	
Zarządzanie podatkami	75

Część II

ZARZĄDZANIE OGÓLNYMI ZAGADNIENIAMI PODATKOWYMI

Rozdział pierwszy	
Uwagi wprowadzające.....	83

Rozdział drugi	
Krajowa Administracja Skarbowa	85

Rozdział trzeci	
Organy podatkowe.....	93
1. Pojęcie i rodzaje organów podatkowych	93
2. Właściwość organów podatkowych.....	103

Rozdział czwarty	
Zobowiązania podatkowe	109
1. Pojęcie obowiązku podatkowego i zobowiązania podatkowego	109
2. Powstanie zobowiązania podatkowego.....	111
3. Wygaśnięcie zobowiązania podatkowego.....	114
3.1. Efektywne wygaśnięcie zobowiązania podatkowego.....	115
3.2. Nieefektywne wygaśnięcie zobowiązania podatkowego.....	121
4. Odpowiedzialność majątkowa za zobowiązanie podatkowe	125
4.1. Odpowiedzialność podatnika, płatnika i inkasenta za zobowiązania podatkowe.....	126
4.2. Odpowiedzialność osób trzecich z tytułu zobowiązań podatkowych....	127
5. Informacja o schematach podatkowych.....	133

Rozdział piąty	
Postępowanie podatkowe, czynności sprawdzające i kontrola podatkowa	143
1. Zagadnienia ogólne dotyczące postępowania podatkowego	144
1.1. Zasady ogólne postępowania podatkowego	144
1.2. Strona w postępowaniu podatkowym.....	146
1.3. Terminy, doręczenia, wezwania, protokoły i adnotacje.....	148
2. Prowadzenie postępowania podatkowego	153
2.1. Wszczęcie postępowania podatkowego.....	153
2.2. Postępowanie dowodowe	153
2.3. Zawieszenie i umorzenie postępowania podatkowego.....	158
2.4. Akty kończące postępowanie w pierwszej instancji.....	159
2.5. Postępowanie odwoławcze	162
2.6. Nadzwyczajne środki zaskarżania decyzji	167

3. Czynności sprawdzające i kontrola podatkowa	171
3.1. Czynności sprawdzające.....	171
3.2. Kontrola podatkowa.....	174

Rozdział szósty

Przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania	181
1. Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania	181
2. Postępowanie podatkowe w przypadku unikania opodatkowania	184
3. Rada do Spraw Przeciwdziałania Unikaniu Opodatkowania.....	185
4. Opinie zabezpieczające	186
5. Cofnięcie skutków unikania opodatkowania.....	187

Rozdział siódmy

Zarządzanie w obszarze ogólnych zagadnień podatkowych	189
--	------------

Część III

ZARZĄDZANIE PODATKAMI DOCHODOWYMI

Rozdział pierwszy

Podatek dochodowy od osób fizycznych	193
1. Podstawa prawna	193
2. Podmiot podatku.....	194
3. Przedmiot podatku	199
4. Podstawa obliczenia podatku, odliczenia od dochodu i odliczenia od podstawy obliczenia podatku	208
5. Stawki podatku i odliczenia od podatku	213
6. Opodatkowanie ryczałtowe w podatku dochodowym	219
7. Opodatkowanie dochodów uzyskanych za granicą	234
8. Technika poboru podatku.....	235

Rozdział drugi

Opodatkowanie dochodu z działalności gospodarczej.....	241
1. Podstawa prawna	241
2. Podmiot podatku.....	242
3. Przedmiot podatku	247
4. Ceny transferowe.....	275
5. Podstawa opodatkowania oraz odliczenia od dochodu i od podstawy opodatkowania.....	283
6. Skala podatkowa	296
7. Opodatkowanie ryczałtowe w podatku dochodowym	298
8. Opodatkowanie dochodów uzyskanych za granicą	318
9. Technika poboru podatku.....	318

Rozdział trzeci

Zryczałtowane formy opodatkowania dochodu.....	323
1. Opodatkowanie ryczałtowe osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą.....	325
1.1. Ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.....	325
1.2. Karta podatkowa	331
2. Opodatkowanie ryczałtowe podatkiem tonażowym przedsiębiorców żeglugowych	334
3. Zryczałtowany podatek w zakresie budowy statku lub przebudowy statku	338
4. Opodatkowanie ryczałtowe osób duchownych.....	339

Rozdział czwarty

Globalny podatek wyrównawczy, krajowy podatek wyrównawczy, podatek wyrównawczy od niedostatecznie opodatkowanych zysków	341
--	------------

Rozdział piąty

Zarządzanie w obszarze podatków dochodowych.....	347
---	------------

Część IV**ZARZĄDZANIE PODATKAMI OBROTOWYMI****Rozdział pierwszy**

Podatek od towarów i usług.....	357
1. Podstawa prawna	357
2. Podmiot podatku.....	358
3. Przedmiot podatku	361
4. Obowiązek podatkowy, miejsce świadczenia i import usług.....	376
5. Podstawa opodatkowania.....	381
6. Stawki podatku	384
7. Podatek należny i naliczony. Zasady odliczania podatku naliczonego od podatku należnego	388
8. Rozliczenie VAT.....	395
9. Mechanizm podzielonej płatności	402
10. Szczególne procedury w VAT	404
11. Prowadzenie ewidencji	411
12. Technika poboru podatku.....	413

Rozdział drugi

Podatek akcyzowy.....	419
1. Podstawa prawna	419
2. Podmiot podatku.....	420
3. Przedmiot podatku	422

4. Podstawa opodatkowania.....	427
5. Stawki podatku	428
6. Obrót wyrobami akcyzowymi.....	431
6.1. Procedura zawieszenia poboru podatku akcyzowego.....	434
6.2. Przemieszczanie wyrobów akcyzowych poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy z użyciem Systemu na terytorium Polski	447
6.3. Wewnątrzwspólnotowe przemieszczanie wyrobów akcyzowych poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy z użyciem Systemu	452
6.4. Składy podatkowe	456
6.5. Zarejestrowani odbiorcy, zarejestrowani wysyłający i podmioty pośredniczące	462
6.6. Przemieszczanie wyrobów akcyzowych znajdujących się poza procedurą zawieszenia poboru akcyzy	464
6.7. Dokumentacja w obrocie wyrobami akcyzowymi	467
6.8. Zabezpieczenie akcyzowe	469
6.9. Zezwolenia akcyzowe.....	474
6.10. Opodatkowanie podatkiem akcyzowym samochodów osobowych..	474
7. Znaki akcyzy	477
8. Technika poboru podatku.....	478

Rozdział trzeci

Zarządzanie w obszarze podatków obrotowych	481
---	------------

Część V

ZARZĄDZANIE INNYMI PODATKAMI W POLSCE

Rozdział pierwszy

Inne podatki i opłaty w Polsce	487
1. Podatek od gier	487
2. Podatek rolny	491
3. Podatek leśny	495
4. Podatek od spadków i darowizn.....	498
5. Podatek od nieruchomości.....	508
6. Podatek od środków transportowych.....	516
7. Podatek od czynności cywilnoprawnych.....	518
8. Podatek od wydobycia niektórych kopalin.....	526
9. Podatek od niektórych instytucji finansowych.....	529
10. Podatek od sprzedaży detalicznej	530
11. Opłata skarbową	532
12. Opłaty lokalne.....	534
13. Pozostałe opłaty w Polsce	537

Rozdział drugi

Zarządzanie w obszarze pozostałych podatków	543
--	------------

Część VI**ELEMENTY MIĘDZYKRAJOWE W ZARZĄDZANIU PODATKAMI****Rozdział pierwszy**

Systemy podatkowe państw Unii Europejskiej	547
1. Ogólne zasady w systemach podatkowych państw Unii Europejskiej	547
2. Opodatkowanie dochodu w państwach Unii Europejskiej	555
3. Opodatkowanie obrotu w państwach Unii Europejskiej	558

Rozdział drugi**Harmonizacja podatków w Unii Europejskiej oraz dostosowanie polskich**

rozwiązań podatkowych do unormowań europejskich	565
1. Pojęcie harmonizacji i sposoby jej przeprowadzania	565
2. Harmonizacja podatków w Unii Europejskiej	566
3. Harmonizacja podatków pośrednich	570
3.1. Harmonizacja podatku od wartości dodanej	570
3.1.1. Znaczenie I dyrektywy w sprawie VAT	571
3.1.2. Znaczenie VI dyrektywy w sprawie VAT	572
3.1.3. Dyrektywa 2006/112/WE jako podstawa wspólnego systemu VAT w Unii Europejskiej	573
3.2. Harmonizacja podatku akcyzowego	588
4. Harmonizacja podatków bezpośrednich	592
4.1. Dyrektywa w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku łączenia, podziałów, podziałów przez wydzielenie, wnoszenia aktywów i wymiany udziałów dotyczących spółek różnych państw członkowskich	594
4.2. Dyrektywa w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich	595
4.3. Dyrektywa o wspólnym systemie podatkowym dla odsetek oraz należności licencyjnych, płaconych między spółkami powiązаныmi z różnych państw członkowskich	596
4.4. Dyrektywa w sprawie mechanizmów rozstrzygania sporów dotyczących podwójnego opodatkowania w Unii Europejskiej	596
4.5. Konwencja w sprawie eliminowania podwójnego opodatkowania w przypadku korekty zysków przedsiębiorstw powiązanych	597
4.6. Uregulowania unijne dotyczące osób fizycznych	598
5. Harmonizacja podatków od wkładów do spółek kapitałowych	600
6. Regulacje Unii Europejskiej przeciwko unikaniu opodatkowania	600

7. Dostosowanie polskiego systemu podatkowego do unormowań europejskich	601
7.1. Dostosowanie podatku od towarów i usług	602
7.2. Dostosowanie podatku akcyzowego.....	607
7.3. Dostosowanie podatków dochodowych.....	610
7.4. Dostosowanie podatków od wkładów do spółek kapitałowych	610
7.5. Dostosowanie podatków w zakresie unikania opodatkowania	611
Rozdział trzeci	
Unikanie międzynarodowego podwójnego opodatkowania	613
1. Pojęcie międzynarodowego podwójnego opodatkowania	613
2. Metody unikania podwójnego opodatkowania	614
3. Umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania	615
Rozdział czwarty	
Oazy podatkowe.....	617
1. Pojęcie, cechy i klasyfikacja oaz podatkowych	617
2. Sposoby wykorzystania oaz podatkowych	618
Rozdział piąty	
Reforma międzynarodowego prawa podatkowego OECD.....	621
1. Projekt BEPS.....	621
2. Projekt BEPS 2.0	623
Rozdział szósty	
Zarządzanie w obszarze międzynarodowym	625
Zakończenie	627
Bibliografia.....	629
Wykaz tabel.....	635
Skorowidz	637

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

VI dyrektywa	– szósta dyrektywa Rady 77/388/EWG z 17.05.1977 r. w sprawie harmonizacji ustawodawstw Państw Członkowskich w odniesieniu do podatków obrotowych – wspólny system podatku od wartości dodanej: ujednolicona podstawa wymiaru podatku (Dz.Urz. WE L 145 z 13.06.1977 r., s. 1, utraciła moc)
dyrektywa 2006/112/WE	– dyrektywa Rady 2006/112/WE z 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz.Urz. UE L 347 z 11.12.2006 r., s. 1)
dyrektywa 2020/262	– dyrektywa Rady 2020/262 z 19.12.2019 r. ustanawiająca ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie) (Dz.Urz. UE L 58 z 27.02.2020 r., s. 4)
k.c.	– ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2025 r. poz. 1071 ze zm.)
Konstytucja RP	– ustawa z 2.04.1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)
o.p.	– ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.)
pr. przeds.	– ustawa z 6.03.2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2024 r. poz. 236 ze zm.)
traktat rzymski	– Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (Dz.U. z 2004 r. Nr 90, poz. 864/2 ze zm.), obecnie: Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
u.p.a.	– ustawa z 6.12.2008 r. o podatku akcyzowym (Dz.U. z 2025 r. poz. 126 ze zm.)
u.p.d.o.f.	– ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.)
u.p.d.o.p.	– ustawa z 15.02.1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. z 2025 r. poz. 278 ze zm.)
u.p.s.d.	– ustawa z 28.07.1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. z 2024 r. poz. 1837 ze zm.)
u.z.p.d.o.f.	– ustawa z 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2024 r. poz. 776 ze zm.)
ustawa o KAS	– ustawa z 16.11.2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz.U. z 2025 r. poz. 1131 ze zm.)
ustawa o OIPE	– ustawa z 7.07.2023 r. o ogólnoeuropejskim indywidualnym produkcie emerytalnym (Dz.U. poz. 1843)

ustawa o PPK	–	ustawa z 4.10.2018 r. o pracowniczych planach kapitałowych (Dz.U. z 2024 r. poz. 427 ze zm.)
ustawa o VAT	–	ustawa z 11.03.2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz.U. z 2025 r. poz. 775 ze zm.)

Czasopisma, zbiory orzeczeń

AUL	–	Acta Universitatis Lodziensis, Folia Iuridica
M.P.	–	Monitor Polski
ONSA	–	Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
POP	–	Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Prz. Pod.	–	Przegląd Podatkowy

Inne

IPO	–	pierwsza oferta publiczna (Initial Public Offering)
KAS	–	Krajowa Administracja Skarbowa
NSA	–	Naczelny Sąd Administracyjny
OECD	–	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (Organization for Economic Cooperation and Development)
OIPE	–	Ogólnoeuropejski Indywidualny Produkt Emerytalny
PKB	–	produkt krajowy brutto
PUESC	–	Platforma Usług Elektronicznych Skarbowo-Celnych
TK	–	Trybunał Konstytucyjny
UE	–	Unia Europejska
VAT	–	podatek od towarów i usług (Value Added Tax)

WSTĘP

Podatki, poczynawszy od zmian ustrojowych na początku lat 90. XX w., na nowo zaczęły odgrywać znaczącą rolę w Polsce. Obecnie są jednym z podstawowych instrumentów wpływania przez państwo na gospodarkę. Szczególne znaczenie mają jako podstawowe źródło dochodów budżetu państwa oraz przez objęcie swoim zasięgiem oddziaływania niemal wszystkich osób prawnych i jednostek organizacyjnych oraz osób fizycznych z powodu powszechności opodatkowania. Poza tym podatki są brane pod uwagę przez podatnika przy planowaniu własnych dochodów, inwestycji, konsumpcji. Obecnie, rozpatrując każdą dziedzinę działalności prywatnej, gospodarczej czy publicznej, można spotkać się z uwzględnianiem podatków przy jej prowadzeniu.

Biorąc pod uwagę znaczenie podatków, podmioty prowadzące własną działalność uwzględniają w niej aspekt podatkowy. W ten sposób w wielu przypadkach można spotkać się faktycznie z zarządzaniem podatkami. Podjęcie konkretnej decyzji uwarunkowane jest między innymi wywoływanymi skutkami podatkowymi. Zarządzanie podatkami to działania zorientowane na osiągnięcie określonych skutków podatkowych. Obejmuje ono wszelkie działania oddziałujące na poziom opodatkowania, nie tylko z obszaru podatków. Zarządzanie podatkami odbywa się w organizacji – można mówić o zarządzaniu podatkami w gospodarstwie domowym, przedsiębiorstwie, jednostce samorządu terytorialnego i państwie. W zależności od rodzaju organizacji zarządzanie podatkami będzie kształtować się w inny sposób.

Celem książki jest przedstawienie podstawowej teorii podatku, konstrukcji podatków, rozwiązań podatkowych o charakterze międzynarodowym i możliwości ich wykorzystania w zarządzaniu podatkami przez gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa, jednostki samorządu terytorialnego i państwo.

Niniejsza publikacja przedstawia aktualnie obowiązujący w Polsce system podatkowy, podstawowe zagadnienia ogólne dotyczące podatku i prawa podatkowego, wybrane elementy międzynarodowego prawa podatkowego (systemy podatkowe i proces harmonizacji podatków w Unii Europejskiej, unikanie podwójnego opodatkowania, raje podatkowe, działania podatkowe OECD) i dla tych obszarów tematycznych zarządzanie podatkami przez podmioty, do których te obszary się odnoszą.

W książce przyjęto założenie, że niezbędnym warunkiem zarządzania podatkami jest posiadanie wiedzy na temat konstrukcji podatków czy międzynarodowych rozwiązań podatkowych. Dlatego każda część książki składa się z rozdziałów dotyczących obowiązujących regulacji podatkowych, a ostatni rozdział poświęcony jest zarządzaniu podatkami w omawianym obszarze. W związku z tym zarządzanie podatkami zostało ujęte przede wszystkim jako zastosowanie rozwiązań konstrukcyjnych.

W pracy zostało przedstawione zarządzanie podatkami we wszystkich obszarach opodatkowania w Polsce. Za te obszary przyjęto teorię podatku i prawa podatkowego, system ogólnego prawa podatkowego, system opodatkowania dochodu, system opodatkowania obrotu, system pozostałych podatków w Polsce oraz rozwiązania podatkowe o charakterze międzynarodowym.

Takiemu przyjętemu założeniu została podporządkowana struktura pracy. Część pierwsza omawia podstawową teorię podatku i prawa podatkowego i zarządzanie podatkami od strony teoretycznej. Część druga przedstawia ogólne prawo podatkowe i zarządzanie podatkami wykorzystujące te rozwiązania. Część trzecia poświęcona jest opodatkowaniu dochodu osób fizycznych i dochodu osób prowadzących działalność gospodarczą i zarządzaniu tymi podatkami. Część czwarta omawia opodatkowanie obrotu podatkiem od towarów i usług oraz podatkiem akcyzowym i zarządzanie tymi podatkami. Część piąta porusza zagadnienia opodatkowania pozostałymi podatkami i zarządzanie nimi. Ostatnia, szósta część przedstawia zagadnienia międzynarodowego prawa podatkowego i zarządzanie podatkami wykorzystujące te rozwiązania.

Książka przeznaczona jest przede wszystkim dla studentów wydziałów prawa, administracji, ekonomii, finansów i zarządzania, jako podręcznik do przedmiotu „Prawo podatkowe”, umożliwiając zdobycie wiedzy nie tylko z konstrukcji regulacji podatkowych, lecz także zarządzania podatkami. Może być również wykorzystana w kursach podyplomowych, szkoleniach, a także przez praktyków – doradców podatkowych, urzędników skarbowych czy osoby prowadzące działalność gospodarczą.

Część I

**ZARZĄDZANIE PODATKAMI. ASPEKT
TEORETYCZNY**

Rozdział pierwszy

PODSTAWY TEORII PODATKU

1. Pojęcie podatku

Historia pojawienia się podatku sięga początków kształtowania się życia społecznego. Powstanie pierwszych form organizacyjnych państwa związane było z koniecznością finansowania osób zaangażowanych w sprawowanie władzy, ustalanie porządku prawnego, stworzenie warunków bezpieczeństwa dla mieszkańców. W ten sposób pojawiły się daniny publiczne, które początkowo były ponoszone przez wybrane grupy społeczne (rolnicy, mieszczaństwo), inne grupy zaś były z nich zwolnione (duchowieństwo, szlachta). W miarę upływu czasu daniny stały się świadczeniem powszechnym. W początkowym okresie były one pobierane w dobrach natury (zboże, sól, owoce itp.), następnie w kruszczach i wreszcie w pieniądzu, kiedy został on wprowadzony¹.

Historycznie wykształciły się trzy podstawowe formy danin publicznych: daniny osobiste, daniny rzeczowe oraz daniny pieniężne. Te ostatnie pojawiły się najpóźniej, jednakże ze względu na swoją użyteczność są one współcześnie najbardziej rozpowszechnione².

Właśnie wraz z zaistnieniem danin pieniężnych możemy mówić o początkach kształtowania się współczesnych podatków. Duże znaczenie przy ich powstaniu miał rozwój państwa, postępujący podział pracy oraz obecność pieniądza na rynku. Rozbudowa państwa oraz wzrastająca liczba zadań nałożona na panującego skutkowały potrzebą zgromadzenia odpowiednich środków. Dla sprostania potrzebom skarbu zaistniała konieczność objęcia ciężarem ponoszenia daniny jak największej części społeczeństwa, czemu służył rozwój rolnictwa, przemysłu, handlu, wymiany między regionami i krajami. Pieniądz umożliwił zaś prosty sposób poboru daniny, zapewniający możliwość wykorzystania zebranych środków w dowolnym miejscu i czasie. W wyniku tych zmian podatek stał się podstawowym rodzajem daniny pieniężnej. Wraz z opłatami i cłami stanowi do dziś główne źródło dochodów budżetu państwa i budżetów lokalnych. Można

¹ R. Wolański, *System podatkowy*, Warszawa 2003, s. 11.

² B. Brzeziński, T. Dębowska-Romanowska, M. Kalinowski, W. Wójtowicz, *Prawo finansowe*, Warszawa 2000, s. 185.

zatem powiedzieć, że pojawienie się podatków w systemach gospodarczych wynikało z trzech przesłanek:

- po pierwsze, powstania własności prywatnej i pojawienia się w związku z tym kategorii podatnika reprezentującego własność prywatną;
- po drugie, powstania instytucji państwa; państwo jako podmiot uprawniony do nakładania podatków tworzy ramy systemu podatkowego obowiązującego na jego terytorium w określonym czasie;
- po trzecie, pojawienia się źródła zapłaty podatku; z ekonomicznego punktu widzenia jest to dochód, który stanowi podstawowe źródło zapłaty podatku³.

W polskiej literaturze finansowej wyrażany jest pogląd, że podatek jest instytucją prawnoeconomiczną. Podatek jako kategoria ekonomiczna oznacza przejęcie na rzecz państwa lub związku publicznoprawnego od podmiotów im podporządkowanych części ich przychodów, dochodów lub majątku⁴. Brana jest tutaj również pod uwagę rola podatków w mechanizmie gospodarczym, badana jest współzależność między podatkami a cenami, kosztami, płacami, zyskiem, stopą procentową itd.⁵

Z prawnego punktu widzenia podatek jest abstrakcyjnym stosunkiem prawnym. Ma przy tym swoje charakterystyczne cechy, które pozwalają odróżnić go od pozostałych świadczeń publicznoprawnych. Prezentowane w literaturze przez różnych autorów definicje podatku, mimo że różnią się od siebie, jednak zawsze wskazują na niezmiennie, stałe cechy podatku⁶.

Podatek jest świadczeniem pieniężnym na rzecz państwa lub innego związku publicznoprawnego o charakterze przymusowym, powszechnym, bezzwrotnym i nieodpłatnym, pobieranym na podstawie odpowiednich przepisów prawa.

Definicja ta wskazuje na stałe cechy podatku, podstawowe i konieczne dla ustalenia jego treści i charakteru, jednocześnie odróżniające go od innych świadczeń publicznoprawnych.

Przymusowość. Podatek jest świadczeniem przymusowym, nakładanym przez państwo jednostronnie. Ponadto tak nałożony podatek może być przymusowo wyegzekwowany przez uprawniony do tego organ administracji finansowej państwa. Stosunek między

³ G. Krasowska-Walczak, *Finanse publiczne*, Poznań 1997, s. 142.

⁴ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2013, s. 112.

⁵ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1994, s. 139.

⁶ H. Reniger, *Dochody państwowe*, Warszawa 1955, s. 10; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1985, s. 110; J. Głuchowski, J. Patyk, *Zarys polskiego prawa podatkowego*, Warszawa 2011, s. 11; N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe i inne formy obciążeń pośrednich*, Warszawa 1995, s. 11; B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Toruń 2000, s. 25; R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2023, s. 3 i n.; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2001, s. 407; Z. Ofiarski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2006, s. 10; *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Warszawa 2017, s. 152.

podmiotem zobowiązanym do uiszczenia podatku a podmiotem uprawnionym do jego nakładania jest stosunkiem podporządkowania. Wynika bezpośrednio z władczych uprawnień państwa lub innych związków publicznoprawnych⁷.

Cecha ta pozwala odróżnić podatek od świadczeń dobrowolnych na rzecz państwa, jak np. od kredytów czy pożyczek. Wyjątkowo mogą mieć miejsce pewne formy samoopodatkowania, w których określona grupa podmiotów, nieuprawniona do tworzenia obowiązków podatkowych, podejmuje decyzję o dobrowolnym obciążeniu się wpłatami na rzecz budżetu. Świadczenia takie nie mają jednak charakteru podatkowego, ponieważ nie są aktem woli państwa i nie opierają się na przymusie państwowym. Mogą natomiast opierać się na przymusie faktycznym (moralnym, ekonomicznym, politycznym), lecz niesankcjonowanym przez państwo i niezajdującym ochrony prawnej państwa⁸. Przykładem takiej sytuacji jest możliwość samoopodatkowania się mieszkańców gminy. Zgodnie z art. 54 ustawy z 8.03.1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.) dochodami gminy mogą być wpływy z samoopodatkowania mieszkańców. Samoopodatkowanie może nastąpić wyłącznie w drodze referendum gminnego, określonego w art. 2 ustawy z 15.09.2000 r. o referendum lokalnym (Dz.U. z 2025 r. poz. 472 ze zm.). Samoopodatkowanie się mieszkańców na cele publiczne mieści się w zakresie zadań i kompetencji organów gminy. Cele te oraz zasady samoopodatkowania muszą być określone przed przeprowadzeniem referendum. Referendum przeprowadza się z inicjatywy rady gminy lub na wniosek co najmniej 10% uprawnionych do głosowania mieszkańców gminy. Referendum jest ważne, jeżeli wzięło w nim udział co najmniej 30% uprawnionych do głosowania. Wynik referendum gminnego w sprawie samoopodatkowania się mieszkańców na cele publiczne jest rozstrzygający, jeżeli za samoopodatkowaniem oddano co najmniej 2/3 ważnych głosów.

Bezpowrotność. Podatek już zapłacony nie podlega zwrotowi. Przekazanie środków na rzecz państwa do budżetu jest ostateczne i definitywne. Natomiast ta ogólna cecha nie ma zastosowania, jeżeli pobranie było niezgodne z prawem bądź było źle obliczone i zawyżone⁹. Cecha ta odróżnia podatek od zwrotnych dochodów państwa, takich jak kredyty, pożyczki, wpływy z obligacji skarbowych czy bonów skarbowych.

Charakter pieniężny. Podatek jest kategorią finansową, co wynika z faktu, że pobierany jest w pieniądzu, a do finansów zaliczamy zjawiska i procesy pieniężne. W różnych okresach historii bywał jednak ściągany w postaci płodów rolnych, zwierząt, kruszców. Jednakże pobór podatku w postaci naturalnej należy już do przeszłości¹⁰.

⁷ R. Wolański, *Opodatkowanie małych i średnich przedsiębiorstw*, Warszawa 2002, s. 52.

⁸ C. Kosikowski, E. Ruśkowski, *Finanse...*, s. 140.

⁹ Ze zwrotem podatku spotykamy się w VAT, jednakże stanowi on podstawowy mechanizm konstrukcji tego podatku, wobec tego nie jest odstępstwem od omawianej cechy.

¹⁰ J. Głuchowski, J. Patyk, *Zarys...*, s. 11.

Nieodpłatność. Z tytułu zapłacenia podatku przez dany podmiot nie przysługuje mu w zamian roszczenie w stosunku do państwa o jakiekolwiek świadczenie. Nie przewiduje się ekwiwalentu odpowiadającego podatkowi. Nie oznacza to jednak, że w zamian za płacenie podatków podmioty nie otrzymują żadnych świadczeń. Można jedynie mówić o tzw. odpłatności ogólnej, która oznacza, że środki pochodzące z podatków służą do finansowania funkcji państwa, w ramach których społeczeństwo otrzymuje określone świadczenia, takie jak edukacja, ochrona zdrowia, obrona narodowa, bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne itp. Świadczenia te nie pozostają jednak w bezpośrednim związku z wysokością indywidualnego obciążenia podatkowego i prawo do korzystania z nich mają wszyscy obywatele, bez względu na wysokość opłacanych podatków.

Ogólność. Podatek jest regulowany w sposób jednolity dla wszystkich jednostek objętych danym opodatkowaniem, na podstawie powszechnie obowiązujących przepisów prawnych¹¹.

Warto również przytoczyć definicję ustawową podatku, która zawarta jest w art. 6 ustawy z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025 r. poz. 111 ze zm.). W myśl tego przepisu podatkiem jest publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu Państwa, województwa, powiatu lub gminy, wynikające z ustawy podatkowej. Definicja ta odpowiada przedstawionemu i omówionemu wyżej pojęciu podatku. Należy zaznaczyć, że obecnie w Polsce innym podmiotem poza Skarbem Państwa, który posiada bezpośrednio dochody własne z podatków, jest tylko gmina.

W literaturze zwraca się uwagę również na aspekt ustrojowy podatku, oprócz aspektu ekonomicznego i prawnego¹². Dotyczy on kwestii, w jaki sposób powinny być regulowane przepisy dotyczące zasadności opodatkowania i wysokości obciążeń podatkowych. Podkreśla się konieczność ujęcia tematyki podatkowej w Konstytucji RP, szczególnie przytoczenia obowiązku obywateli ponoszenia ciężarów podatkowych na rzecz państwa. Ponadto ogólne zasady konstytucyjne, dotyczące m.in. niedziałania prawa wstecz, zasady *vacatio legis*, zaufania obywateli do państwa i prawa, zgodności z prawem i równości, powinny mieć szczególne zastosowanie do podatków z racji ich oddziaływania na stan środków finansowych gospodarstw domowych i podmiotów gospodarczych.

Ważną rzeczą jest, by omawiając pojęcie podatku, odróżniać go od opłaty i cła.

Podatek a opłata. Opłata jest świadczeniem pieniężnym na rzecz państwa lub innego związku publicznoprawnego o charakterze przymusowym, powszechnym, bezzwrotnym i odpłatnym, pobieranym na podstawie odpowiednich przepisów prawa. Zgodnie z tą

¹¹ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 2019, s. 110.

¹² A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, s. 84 i n.; G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji*, Gdańsk 2001, s. 11 i n.

definicją pojęcia te są znacznie do siebie zbliżone. Podstawowa różnica związana jest z odpłatnością opłat. Ponoszący opłatę otrzymuje za wniesione świadczenie pieniężne określone świadczenie ze strony państwa, chociaż z reguły niewymierne w pieniądzu, gdyż ma ono najczęściej formę określonej czynności urzędowej¹³.

Istotą opłaty jest odpłatność, czyli jest ona ekwiwalentem za usługę świadczoną przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego. Podmioty te pobierają opłaty za konkretne świadczenia, czynności i usługi urzędowe, w ten sposób przerzucając część lub całość kosztów tych świadczeń na obywateli. Mówimy tutaj zatem o ekwiwalentności indywidualnej. Nie jest to jednak najczęściej ekwiwalentność dosłowna, tj. wysokość opłaty nie odpowiada rzeczywistym kosztom spełnienia świadczenia ponoszonym przez państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego. Wynika to z faktu, że trudno jest dokładnie skwantyfikować takie koszty.

Podatki i opłaty różnią się również terminem poniesienia świadczenia. Obowiązek wniesienia opłaty istnieje przed dokonaniem czynności podlegającej opłacie, podatek zaś jest uiszczany po otrzymaniu przychodu lub dochodu, zwiększeniu majątku czy dokonaniu obrotu.

Podatek a cło. Cłem jest świadczenie pieniężne na rzecz państwa o charakterze przymusowym, bezzwrotnym i nieodpłatnym, pobierane od przywozu, wywozu i przewozu towaru przez obszar celny danego kraju. Obecnie w Polsce występują tylko cła importowe, czyli przywozowe. Cła, w odróżnieniu od podatków, dotyczą tylko towarów, które są importowane do kraju, nie mają zatem charakteru powszechnego. Obowiązek zapłaty cła dotyczy importerów, którzy są podmiotami gospodarczymi, nie ma więc szerszego zastosowania do osób fizycznych nieprowadzących działalności gospodarczej. Ponadto cło jest często elementem polityki handlowej państwa, służy ochronie rodzimego rynku i ma zapobiec importowi wybranych towarów. Jednakże zawsze pełni funkcję fiskalną – stanowi dochód dla budżetu państwa. Wpływy z ceł są dochodami znacznie niższymi od podatków. Z uwagi na liberalizację handlu pomiędzy Polską a innymi krajami, szczególnie wchodzącymi w skład Unii Europejskiej, dochody z ceł w Polsce systematycznie się obniżają. Od momentu przystąpienia Polski do Unii Europejskiej dochody z ceł nie stanowią dochodu budżetu Polski, lecz dochód własny budżetu UE.

2. Elementy konstrukcji podatku

Elementy konstrukcji podatku (elementy techniki podatkowej, cechy zmienne podatku) służą przełożeniu myśli podatkowej na język przepisów prawnych. Jest to zagadnienie trudne i wiąże się z przestrzeganiem reguł tworzenia racjonalnego prawa podatkowego.

¹³ A. Majchrzycka-Guzowska, *Podatki w gospodarce narodowej*, Warszawa 1990, s. 20.

wego, które decydują o skuteczności opodatkowania¹⁴. Określają one relacje między organem podatkowym, działającym w imieniu państwa, oraz osobą zobowiązaną do zapłaty podatku. Pozwalają wyodrębnić i rozróżnić podatki między sobą. Do elementów konstrukcji podatku zaliczamy: podmiot podatku, przedmiot podatku, podstawę opodatkowania, stawki i skale podatkowe, zwyczki, zwolnienia i ulgi podatkowe oraz warunki płatności podatku.

Podmiotem podatku są obie strony stosunku podatkowego. Wyróżniamy podmiot czynny i podmiot bierny.

Podmiotem czynnym jest podmiot uprawniony do nakładania podatku, tj. państwo lub inny związek publicznoprawny, np. gmina. Jest on również realizatorem polityki podatkowej. W imieniu państwa lub gminy występują uprawnione podmioty. Organami podatkowymi są: Minister Finansów, naczelnik urzędu skarbowego, naczelnik urzędu celnego, dyrektor izby skarbowej, dyrektor izby celnej oraz w imieniu gminy – wójt, burmistrz lub prezydent.

Podmiotem biernym jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej. Jest to podmiot zobowiązany, do którego adresowane są akty prawa podatkowego. W zależności od treści tego zobowiązania jest nim podatnik, płatnik lub inkasent. Podatnik to osoba zobowiązana do zapłacenia podatku, ponosząca ciężar podatkowy. Do niego przede wszystkim adresowane są poszczególne przepisy zawarte w konstrukcji podatku, jego zachowanie ma przyczynić się do realizacji funkcji podatków. Płatnik nalicza, pobiera i przekazuje podatek do budżetu. Podatnikiem i płatnikiem najczęściej jest ta sama osoba (np. prowadząca działalność gospodarczą). Oddzielenie ich od siebie podyktowane jest specyfiką polityki podatkowej, nakładaniem różnych obowiązków w zależności od rodzaju podmiotu (np. pobieranie zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych). Inkasentem jest osoba pobierająca i przekazująca podatek do budżetu.

Przedmiot podatku. Najczęściej przyjmuje się szerokie rozumienie przedmiotu podatku, obejmujące zjawisko, sytuację, stan faktyczny lub prawny, z którym ustawodawca łączy obowiązek uiszczenia podatku¹⁵. Przedmiotem podatku jest rzecz lub zdarzenie, z którym wiąże się powstanie obowiązku podatkowego. Może to być np. uzyskanie dochodu lub przychodu, przyrost majątku, wydatek. Przedmiot podatku związany jest ze źródłem podatku, nie jest jednak z nim tożsamy, gdyż źródło podatku wynika w szczególności z dochodu i majątku.

¹⁴ A. Kostecki, *Elementy konstrukcji instytucji podatku* [w:] *System instytucji prawno-finansowych w PRL*, t. 3, *Instytucje budżetowe, cz. 2, Dochody i wydatki budżetu*, red. M. Weralski, Ossolineum 1985, s. 151 i n.

¹⁵ J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1988, s. 115 i n.

Podstawa opodatkowania to wyrażony ilościowo lub wartościowo, z reguły w pieniądzu, przedmiot podatku. Zapewnia mierzalność przedmiotu podatku, jest jego konkretyzacją i podstawą wymiaru podatku oraz powoduje powstanie zobowiązania podatkowego.

Sposób obliczenia podstawy opodatkowania określony jest w przepisach prawa podatkowego i zależy od rodzaju podatnika. Osoby prowadzące działalność gospodarczą obliczają ją na podstawie prawidłowo i rzetelnie prowadzonych ksiąg, a zwolnieni z prowadzenia ksiąg – na podstawie szacunku lub znamion zewnętrznych. Pracownicy za podstawę opodatkowania przyjmują wynagrodzenie otrzymywane z zakładu pracy. Podstawa opodatkowania może być również ustalona przez organ podatkowy w drodze decyzji administracyjnej.

Z podstawą opodatkowania ściśle wiąże się minimum wolne od opodatkowania oraz kumulacja podatkowa.

Minimum wolne od opodatkowania oznacza taką wysokość podstawy opodatkowania, od której nie jest pobierany podatek. W prawie podatkowym minimum wolne od opodatkowania może być podane wprost (np. w podatku od spadków i darowizn) lub pośrednio, poprzez obniżanie wysokości podatku należnego (np. w podatku dochodowym od osób fizycznych). Zastosowanie minimum służy również zmniejszeniu kosztów poboru podatku przez organy podatkowe.

Kumulacja podatkowa oznacza łączenie różnych podstaw opodatkowania w jedną całość. W literaturze finansowej wyróżnia się cztery rodzaje kumulacji podatkowej¹⁶:

- kumulację czasową,
- kumulację terytorialną,
- kumulację podmiotową,
- kumulację przedmiotową.

Kumulacja czasowa oznacza łączenie dochodów, przychodów czy majątku w określonym czasie, najczęściej rocznym. Stosuje się również kumulację krótszą – np. miesiąc w VAT, oraz kumulację dłuższą – np. 5 lat w odniesieniu do darowizn w podatku od spadków i darowizn.

Kumulacja terytorialna ma przede wszystkim aspekt międzynarodowy i dotyczy łącznego lub rozdzielnego traktowania dochodów osiągniętych w kraju i za granicą. Wykorzystana jest do konstrukcji nieograniczonego i ograniczonego obowiązku podatkowego w podatkach dochodowych oraz do zasady terytorialności w VAT.

Kumulacja podmiotowa ma zastosowanie do dochodów członków rodziny. Jest to np. możliwość wspólnego opodatkowania małżonków lub osób samotnie wychowują-

¹⁶ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse...*, s. 120 i n.

cych dzieci, łączenie dochodów małoletnich dzieci z dochodami rodziców. Stosowana jest również przy opodatkowaniu wspólników spółek osobowych, których dochody ustala się na podstawie dochodu spółki.

Kumulacja przedmiotowa oznacza ustalenie podstawy opodatkowania poprzez zsumowanie poszczególnych rodzajów dochodów danej osoby. Występuje ona powszechnie w konstrukcjach podatkowych. Służy zwiększeniu obciążenia podatkowego, zapewnia opodatkowanie większości dochodów jedną skalą podatkową. Istnieją nieliczne wyjątki od zastosowania kumulacji przedmiotowej, np. wyłączenie dochodów z dywidend z ogólnego opodatkowania podatkiem dochodowym.

Stawka podatkowa jest stosunkiem wysokości podatku do podstawy opodatkowania. Informuje ona podmiot podatku, jaka część jego dochodów zostanie przejęta przez państwo¹⁷, wpływając jednocześnie na jego zachowanie. Mianowicie – w zależności od wielkości kwoty środków pieniężnych pozostających po opłaceniu podatku – podatnik podejmuje decyzje odnoszące się do prowadzonej przez niego działalności gospodarczej czy posiadania dóbr, będących przedmiotem podatku. Podatnik za pomocą stawki podatkowej kalkuluje opłacalność prowadzonej przez siebie działalności¹⁸.

Wyróżniamy kwotowe i procentowe stawki podatkowe.

Skala podatkowa to zbiór stawek podatkowych stosowanych w jednym danym podatku. Wyróżniamy skale stałe (proporcjonalne) i skale zmienne.

Skala stała (proporcjonalna) występuje wtedy, gdy stawka podatkowa jest jednakowa dla każdej podstawy opodatkowania¹⁹. W przypadku stałej stawki kwotowej ciężar podatku będzie relatywnie malał wraz ze wzrostem osiąganych dochodów, np. w karcie podatkowej. Natomiast przy stałej stawce procentowej relatywny ciężar podatku będzie stały, np. w podatku dochodowym od osób prawnych.

O skali zmiennej mówimy wówczas, kiedy stawki podatkowe zmieniają się wraz ze zmianą wysokości podstawy opodatkowania. Wśród skal zmiennych wyróżniamy skalę progresywną, degresywną i regresywną.

W skalach progresywnych wielkość podatku rośnie szybciej niż podstawa opodatkowania. Wyróżniamy progresję globalną i progresję ciągłą.

Progresja globalna występuje wówczas, kiedy każda kolejna wyższa stawka ma zastosowanie do całej podstawy opodatkowania, co ilustruje tabela 1.

¹⁷ W przypadku kwotowej stawki podatkowej należy jeszcze podzielić ją przez osiągnięty dochód.

¹⁸ R. Wolański, *Opodatkowanie...*, s. 54.

¹⁹ R. Domaszewicz, *Finanse krajów kapitalistycznych*, Warszawa 1985, s. 67.

Tabela 1. Przykład konstrukcji progresji globalnej

Podstawa opodatkowania w złotych	Stawka podatkowa w procentach
poniżej 20 000	kwota wolna od podatku
20 000–40 000	15
40 000–60 000	25
powyżej 60 000	40

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie skali progresywnej powoduje znaczny skokowy wzrost podatku na granicach przedziału (podatek od 39 000 zł wynosi 5850 zł, od 41 000 zł – 10 250 zł). Natomiast opodatkowanie w danym przedziale jest proporcjonalne. Z tych przyczyn ten rodzaj skali nie jest w praktyce stosowany.

Natomiast przy **progresji ciągłej** wyższa stawka ma zastosowanie tylko do nadwyżki dochodów ponad granicę poprzedniego przedziału skali. Ma ona zastosowanie m.in. w podatku od spadków i darowizn oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych. Progresję ciągłą ilustruje skala opodatkowania dochodów osób fizycznych w 2016 r. (tabela 2).

Tabela 2. Przykład konstrukcji progresji ciągłej

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Wysokość podatku
ponad	do	
	120 000	12% podstawy obliczenia minus kwota 3600 zł
120 000		10 800 zł + 32% nadwyżki ponad 120 000 zł

Źródło: art. 27 u.p.d.o.f.

Można jeszcze wyróżnić **progresję liniową, przyspieszoną i opóźnioną**, w zależności od tempa wzrostu poszczególnych stawek podatkowych, przy założeniu jednakowej rozpiętości przedziałów. Te rodzaje progresji ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Przykład konstrukcji progresji opóźnionej, liniowej i przyspieszonej

Podstawa opodatkowania w złotych	Stawki podatkowe w poszczególnych typach progresji w procentach		
	opóźniona	liniowa	przyspieszona
poniżej 20 000	0	0	0
20 000–40 000	15	15	15
40 000–60 000	25	30	35

Podstawa opodatkowania w złotych	Stawki podatkowe w poszczególnych typach progresji w procentach		
	opóźniona	liniowa	przyspieszona
powyżej 60 000	30	45	60

Źródło: opracowanie własne.

Zastosowanie jednego z powyższych typów progresji mówi o tempie progresji, o jej stromości. Progresja jest tym bardziej stroma, im szybciej wzrasta stawka podatkowa w porównaniu ze wzrostem podstawy opodatkowania.

Skale regresywne występują wówczas, kiedy stawka podatkowa maleje wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania. Są one bardzo rzadko stosowane, obecnie w Polsce nie występują. Ten rodzaj skali podatkowej obrazuje tabela 4.

Tabela 4. Przykład konstrukcji skali regresywnej

Podstawa obliczenia podatku w złotych		Wysokość podatku
ponad	do	
	50 000	10%
50 000	100 000	5000 zł + 5% nadwyżki ponad 50 000 zł
100 000		7500 zł + 1% nadwyżki ponad 100 000 zł

Źródło: opracowanie własne.

Skala degresywna stanowi połączenie skali progresywnej i skali proporcjonalnej. Przy skali degresywnej wielkości podatku początkowo rosną w sposób progresywny, a po osiągnięciu pewnej wielkości – w sposób proporcjonalny. Teoretycznie rzecz ujmując, omówione wyżej skale progresywne są w dosłownym, pojęciowym rozumieniu skalami degresywnymi, gdyż zawsze od pewnego poziomu dochodu, przychodu czy majątku ma zastosowanie skala proporcjonalna. Jednakże w literaturze oraz w praktyce przyjęło się takie skale uznawać za progresywne. Natomiast skala degresywna występuje wtedy, gdy progresja dotyczy niskich podstaw opodatkowania i szybko przechodzi w opodatkowanie proporcjonalne.

Zastosowanie w podatku kilku stawek podatkowych wzmacnia siłę jego oddziaływania. Ma to duże znaczenie dla realizacji funkcji podatków, o czym świadczy m.in. fakt stosowania podatków dochodowych o skalach progresywnych jako automatycznych stabilizatorów koniunktury w wielu krajach świata²⁰.

²⁰ S. Fischer, R. Dornbusch, *Economics*, New York 1983, s. 610.

Zwolnienia i ulgi w systemie podatkowym służą do korygowania wymiaru podatku. Ogólnie rzecz biorąc, powodują one zmniejszenie obciążeń podatkowych, ale w samym działaniu różnią się między sobą.

Zwolnienia podatkowe polegają na ograniczeniu przedmiotowego lub podmiotowego zakresu opodatkowania. Oznacza to, że pewne sytuacje, objęte co do zasady opodatkowaniem, są z tego opodatkowania wyłączone²¹. Chodzi zatem o całkowite lub częściowe pominięcie dochodów, przychodów lub majątku uzyskiwanego z niektórych źródeł przy ustalaniu podstawy opodatkowania.

Ulgi podatkowe polegają na zmniejszeniu wysokości podatku. Mogą występować w postaci zmniejszenia podstawy opodatkowania, obniżenia stawek podatkowych lub bezpośredniego zmniejszenia ustalonej kwoty podatku. Każde z tych rozwiązań prowadzi do obniżenia wielkości podatku, dlatego w konsekwencji ulgi podatkowe związane są z samym podatkiem.

Można przyjąć, że zwolnienie oznacza definitywne wyłączenie spod opodatkowania określonej przepisami kategorii podmiotów lub przedmiotów, podczas gdy ulgi oznaczają zmniejszenie rozmiarów uiszczanego podatku²².

Natomiast **zwyżki podatkowe** powodują zwiększenie obciążeń z tytułu podatków. Obecnie są one rzadko stosowane.

Prawo podatkowe wyróżnia podmiotowe i przedmiotowe zwolnienia i ulgi podatkowe. **Zwolnienia i ulgi podmiotowe** adresowane są do konkretnych podatników, których wyłączają z obowiązku płacenia podatku. Mają niewielkie zastosowanie (np. zwolnienie z podatku dochodowego inwalidów wojennych i wojskowych).

Natomiast rozległe zastosowanie mają **zwolnienia i ulgi przedmiotowe**. Związane są jedynie z przedmiotem opodatkowania. Mają różnorodny charakter – można tu wskazać zwolnienia społeczne (np. stypendia, odszkodowania, zasiłki w podatku dochodowym od osób fizycznych) oraz zwolnienia gospodarcze (np. dotacje na realizację zadań finansowanych z bezzwrotnej pomocy zagranicznej w podatku dochodowym od osób prawnych).

Zwolnienia i ulgi podatkowe można również podzielić na ustawowe i umowne. **Zwolnienia i ulgi ustawowe** wynikają z mocy samego prawa, zawarte są w ustawach podatkowych i nie wymagają decyzji organu skarbowego. Natomiast **zwolnienia i ulgi uznaniowe** przyznawane są przez urzędy skarbowe na mocy decyzji administracyjnej, a ich przyznanie zależy od uznania urzędu.

²¹ B. Brzeziński, *Zarys prawa finansów publicznych*, Toruń 1995, s. 84.

²² W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2002, s. 29.

W prawie podatkowym można także wyodrębnić **zwolnienia i ulgi przyznane na czas nieokreślony oraz na czas określony**. Pierwszy ich rodzaj znajduje się w ustawach podatkowych, obowiązują one bezterminowo, np. zwolnienie z podatku od towarów i usług sprzedaży dokonywanej przez podatników osiągających wpływy ze sprzedaży poniżej równowartości 200 000 zł. Drugie zaś obowiązują przez ściśle określony czas, np. ulga z tytułu odliczania wydatków na spłatę odsetek od kredytu mieszkaniowego, zaciągniętego w latach 2002–2006, do 31.12.2027 r. Mogą one wynikać zarówno z mocy prawa, jak i z decyzji urzędu skarbowego.

Z konstrukcji ulgi czy zwolnienia jako elementu korygującego wynika fakt, że służą one uelastycznieniu wymiaru podatku, a przez to całej jego konstrukcji. Pozwalają udynamicznienie sam podatek, aby lepiej dostosować go do zmieniających się warunków. Zwolnienia i ulgi są ważnym oraz skutecznym instrumentem pozwalającym państwu interweniować w procesy gospodarcze.

Ze swojej istoty zwolnienia i ulgi w systemie podatkowym są elementami najbardziej kontrowersyjnymi. Ich stosowanie wymaga zatem odpowiedniego skonfrontowania zamierzonego posunięcia z już istniejącymi lub planowanymi rozwiązaniami. Z drugiej strony w stosunkowo prosty sposób mogą w znacznej mierze zmienić działanie całego podatku, bez konieczności zmian w poszczególnych jego elementach. Z tego właśnie powodu tak często są stosowane w ustawodawstwie podatkowym²³.

Warunki i płatności podatku. Warunki płatności podatku dotyczą terminu oraz formy i sposobu zapłaty podatku. Są one określone bezpośrednio w przepisach prawa podatkowego. Podmioty gospodarcze same obliczają podatek, wszelkie koszty poboru podatku są na nie sędowane. Natomiast pracownicy i zleceniobiorcy nie muszą sami wpłacać zaliczek na podatek, gdyż obowiązek ten ciąży na zakładach pracy, które są płatnikami podatku dochodowego od osób fizycznych.

3. Funkcje podatków

Sposób oddziaływania podatków na gospodarkę kraju, skutki tego oddziaływania, cele przez nie spełniane oraz ich rola odzwierciedlone są w realizowanych przez podatki funkcjach. Podatkom przypisuje się w gospodarce rynkowej trzy funkcje: fiskalną, regulacyjną i stymulacyjną.

²³ Szerzej na temat roli zwolnień i ulg w prawie podatkowym: W. Morawski, *Ulg i zwolnienia w prawie podatkowym*, Gdańsk 2003; J. Głuchowski, D. Handor, J. Patyk, J. Szamańska, *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*, Warszawa 2002; W. Nykiel, *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2002.

Funkcja fiskalna jest najstarszą funkcją podatków. W przeszłości wyrażano pogląd, że jest to jedyna ich funkcja²⁴. Polega ona na tym, że podatki powinny odgrywać główną rolę w zasilaniu dochodów budżetowych. Należy przyjąć, że jest to podstawowa rola podatków, ponieważ wydatki publiczne ciągle rosną²⁵.

Funkcja fiskalna ma charakter powszechny, co oznacza, że każdy podatek ją spełnia. Natomiast nie wszystkie podatki cechują się jednakową wydajnością, realizują bowiem tę funkcję w różnym stopniu. Wydajne źródło podatku decyduje przede wszystkim o stopniu realizacji funkcji fiskalnej. Państwo powinno pobierać bądź wprowadzać podatki o najszerszym zasięgu podmiotowym i przedmiotowym. Z tego punktu widzenia w Polsce funkcję fiskalną spełniają przede wszystkim cztery najbardziej wydajne rodzaje podatków:

- podatek od towarów i usług (VAT),
- podatek akcyzowy,
- podatek dochodowy od osób fizycznych,
- podatek dochodowy od osób prawnych.

Stopień zasilania budżetu państwa tymi podatkami w latach 2021–2025 prezentuje tabela 5.

Tabela 5. Wysokość wpływów oraz procentowy udział poszczególnych podatków we wpływach budżetowych w latach 2021–2025

Rodzaje podatków	2021 r.		2022 r.		2023 r.		2024 r.		2025 r.	
	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%
Dochody budżetowe	494,8		504,8		574,0		623,2		632,8	
Podatki ogółem	432,2	87,3	465,5	92,2	506,9	88,3	555,9	89,2	570,8	90,2
Podatki pośrednie	291,5	58,9	310,2	61,5	329,1	57,3	378,0	60,7	447,6	70,7
VAT	215,7	43,6	230,4	45,6	244,3	42,6	287,7	46,2	349,5	55,2
Podatek akcyzowy	75,8	15,3	79,8	15,8	84,8	14,8	90,3	14,5	98,1	15,5
Podatki dochodowe	126,0	25,5	138,2	27,4	159,6	27,8	157,8	25,3	102,4	16,2

²⁴ Na przykład R. Rybarski pisał: „Podatek jest instytucją skarbową, ma przede wszystkim przynosić dochód, może mieć uboczne cele, gdy jednak formy podatku używa się dla osiągnięcia jakiegoś celu pozafiskalnego, wówczas mamy do czynienia z podatkiem pozornym [...] zostaje tylko forma podatku, a znika jego charakter”, R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1932, s. 87.

²⁵ A. Majchrzycka-Guzowska, *Podatki...*, s. 22.

Rodzaje podatków	2021 r.		2022 r.		2023 r.		2024 r.		2025 r.	
	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%	mld zł	%
PDOF	73,6	14,9	68,1	13,5	91,7	16,0	97,6	15,7	31,7	5,0
PDOP	52,4	10,6	70,1	13,9	67,9	11,8	60,2	9,6	70,7	11,2
Inne podatki	14,7	3,0	17,1	3,4	18,2	3,2	20,1	3,2	20,8	3,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie sprawozdania z wykonania ustawy budżetowej za 2021 r., 2022 r., 2023 r. i 2024 r., ustawy budżetowej na 2025 r.

Powyższe dane wskazują, że w latach 2021–2025 podatki stanowiły około 87–92% wszystkich wpływów budżetowych. W omawianych latach znaczenie podatków w zasilaniu budżetu państwa było na zbliżonym poziomie, nominalnie rosły wpływy zarówno z podatków pośrednich, jak i bezpośrednich, wzrastała rola fiskalna przede wszystkim podatku od towarów i usług²⁶. Powyższe cztery podatki dawały niemal całość wpływów z podatków.

Znaczenie funkcji fiskalnej rośnie wraz z rozwojem gospodarczym kraju. W krajach uprzemysłowionych, o rozwiniętej gospodarce rynkowej, w których większość osób uzyskuje dochody pieniężne z pracy bądź własności, podatek dochodowy jest podatkiem bardzo wydajnym²⁷. Wiąże się to z faktem, że dochody przedsiębiorstw oraz obywateli są wysokie i stabilne, dzięki czemu podatek dochodowy jest pewnym źródłem dochodów państwa. Również większe uprzemysłowienie kraju i wzrost gospodarczy powodują zwiększenie wpływów VAT, ponieważ dokonywanych jest więcej transakcji, konsumenci dysponują znacznie większym dochodem, przez co rośnie konsumpcja²⁸.

Omawiając funkcję fiskalną, należy zwrócić uwagę również na to, że podatki nie mogą cechować się **nadmiernym fiskalizmem**. O nadmiernym fiskalizmie mówimy wówczas, gdy wysokość obciążeń powoduje u podatników ograniczenie bądź likwidację ich działalności, prowadząc w konsekwencji do zaniku źródła podatku. Nadmierny fiskalizm może również powodować ucieczkę w szarą strefę. Wówczas pozostaje źródło podatku, jednakże nie wiąże się z nim wpływy do budżetu. W obu tych przypadkach nadmierny fiskalizm oznacza ograniczenie funkcji fiskalnej.

²⁶ Spadek wpływów z podatków dochodowych w 2025 r. i w konsekwencji ogólnych wpływów z podatków wynika z przesunięcia znacznie wyższej kwoty tych podatków w stosunku do lat poprzednich do budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

²⁷ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna*, Warszawa 1998, s. 36.

²⁸ W krajach o słabo rozwiniętej gospodarce, przeciwnie niż w wysoko rozwiniętych, przeważają wpływy z VAT w porównaniu z wpływami z podatków dochodowych. Natomiast wzrost gospodarczy i rozwój tych krajów powodują wzrost wpływów z obu podatków, przy czym jest on większy w przypadku podatku dochodowego. Szerzej na ten temat A. Komar, *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*, Warszawa 1996.

W celu przeciwdziałania nadmiernemu fiskalizmowi w pierwszej kolejności należy stosować zasadę nienaruszalności źródła podatku. Oznacza ona, że podatek nie powinien być nadmierny, tzn. nie powinien przeszkadzać, lecz wręcz zachęcać podatnika do działalności gospodarczej, a w skali całego kraju nie powinien przeciwdziałać rozwojowi gospodarczemu. Naruszenie źródła podatku oznacza w przyszłości znaczny spadek wydajności danych podatków, a w konsekwencji pociąga za sobą niższe wpływy do budżetu.

Z przeciwdziałaniem nadmiernemu fiskalizmowi związane jest określenie granic fiskalizmu, czyli górnych stawek w poszczególnych podatkach, których przekroczenie będzie niekorzystne zarówno dla państwa, jak i podatnika²⁹. Problem dotyczący kształtowania granic fiskalizmu jest uwarunkowany wieloma zmiennymi, często trudno mierzalnymi. Z tego powodu nie istnieje dokładne i ścisłe jego rozwiązanie³⁰. Określenie granic fiskalizmu służy zapewnieniu właściwych relacji między funkcją fiskalną i stymulacyjną. Rozwiązanie to zapewnia prawidłową konstrukcję i niezakłócone funkcjonowanie podatku³¹.

Wymienione wyżej cztery podstawowe rodzaje podatków cechują się znaczną fiskalnością. Stawka podstawowa w VAT 23% jest jedną z najwyższych w Europie, również stawki w podatku akcyzowym są wysokie. Natomiast podatki dochodowe charakteryzują się przeciętną wysokością stawek. Jednakże biorąc pod uwagę niezbyt wysoką zamożność Polaków, średnią kondycję finansową polskich przedsiębiorstw oraz cały czas trwającą transformację w polskiej gospodarce, realnie stawki te są dosyć wysokie. Ponadto w podatku dochodowym od osób fizycznych dla większości podatników zwolnienia i ulgi o charakterze rodzinnym nie mają kluczowego znaczenia.

Teorie podatkowe podkreślające podstawową rolę funkcji fiskalnej i wyłączające stosowanie pozostałych funkcji związane są z zachowaniem neutralności opodatkowania. Obecnie neutralności podatków nie rozpatruje się w tak skrajny sposób. Chodzi przede wszystkim o to, aby podatki nie wpływały na rozkład środków produkcji i na jej koncentrację. Nie neguje się zasadności oddziaływania podatków na aktywność gospodarczą.

²⁹ Na temat problemu granic opodatkowania S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2005, s. 207 i n.

³⁰ Dowodem na to może być m.in. krzywa Laffera, dla której możemy określić tylko przybliżony kształt.

³¹ N. Gajl twierdzi, że „nie udało się, jak dotąd, sformułować teorii ani też ustalić wskazań, które mogłyby stanowić «receptę» przeciwko fiskalizmowi. Niemniej wydaje się, że można sformułować tezę, iż dla sprawnego i ekonomicznego funkcjonowania gospodarki, w tym rozwoju i podnoszenia inicjatywy tak osób fizycznych, jak i osób prawnych, lepszym rozwiązaniem jest za mały podatek niż za duży. Interes Skarbu Państwa tylko pozornie ucierpi, ponieważ ożywienie koniunktury i podniesienie stopy życiowej doprowadza w określonym czasie do uzyskania przez budżet wyższych dochodów z podatków bez posługiwania się nadmiernym fiskalizmem”. N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Warszawa 1995, s. 31.

Funkcja regulacyjna polega na kształtowaniu dochodu i majątku, które są w dyspozycji podatników³². Część dochodów w postaci podatków jest przesuwana od podmiotów gospodarczych i ludności do budżetu państwa, gdzie służy realizacji funkcji państwa, czyli zadań społecznych, oświatowych, zdrowotnych, obronnych itp. Funkcję regulacyjną realizują przede wszystkim podatki nieprzerzucalne lub trudno przerzucalne, do których zaliczamy podatki dochodowe. Wysokość podatku, który jest ponoszony przez każdy podmiot, powinna być zgodna z jego zdolnością płatniczą, w przeciwnym razie podatek będzie działać antymotywacyjnie i zniechęcać do prowadzenia aktywnej działalności.

Natomiast przy podatkach przerzucalnych, w szczególności w VAT i podatku akcyzowym, główny ciężar podatkowy spoczywa na ludności. Zbyt wysokie stawki w tych podatkach mogą przyczynić się do ograniczenia popytu na wyroby konsumpcyjne, które nie są pierwszej potrzeby, w szczególności na wyroby luksusowe. Fakt ten powinien mieć wpływ na odpowiednie ustalenie stawek w tych podatkach oraz w podatku dochodowym od osób fizycznych, aby nie spadał popyt, a także by partycypacja ludności w dochodach budżetowych nie była nadmierna.

Funkcja stymulacyjna polega na takim skonstruowaniu podatków, aby sprzyjały one gospodarności działania, pobudzały do osiągania odpowiednich wyników ekonomicznych i finansowych, a ponadto sprzyjały podejmowaniu działań przynoszących zyski oraz pożądane efekty społeczne, proeksportowe itp.³³

Funkcja stymulacyjna stawia podatkowi cel ekonomiczny, którym jest wspieranie różnego rodzaju działalności gospodarczej, oczywiście tej, która według twórców polityki powinna się rozwijać. W podatkach istnieje wiele możliwości realizacji funkcji stymulacyjnej. Do najważniejszych z nich należy system zwolnień i ulg podatkowych. Może on być tak kształtowany przez ustawodawcę, aby przynosił pozytywne skutki dla państwa, a przede wszystkim dla podatnika.

Rozwiązaniem sprzecznym z funkcją stymulacyjną jest opodatkowanie progresywne. Istnieje groźba negatywnego wpływu progresji w postaci zniechęcenia do powiększania dochodu, szczególnie w stosunku do osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą. Niebezpieczeństwo to można zneutralizować, wykorzystując wiedzę o tym, że „w porównaniu z opodatkowaniem proporcjonalnym, zapewniającym tę samą kwotę dochodów budżetowych, opodatkowanie progresywne pociąga za sobą wprawdzie wyższe obciążenie marginalne podatników o wysokich dochodach, ale równocześnie obciążenie podatników o niskich dochodach będzie niższe niż przy opodatkowaniu proporcjonal-

³² A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse...*, s. 115. Na temat funkcji regulacyjnej również M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna...*, *passim*; *Finanse publiczne i prawo finansowe*, red. E. Ruśkowski, Warszawa 2000.

³³ N. Gajl, *Teorie podatkowe w świecie*, Warszawa 1992, s. 131.

nym, a więc ograniczenie bodźców do osiągnięcia dochodu będzie mniejsze³⁴. Pogląd ten jednak nie uwzględnia faktu, że większość przedsiębiorców uzyskuje wysokie dochody.

Odpowiednio skonstruowane ulgi, zwolnienia, wyłączenia z podstawy opodatkowania o charakterze gospodarczym powinny w takim stopniu motywować podatników do podejmowania lub zwiększania działalności gospodarczej w danej dziedzinie, priorytetowej z punktu widzenia państwa, aby w przyszłości dzięki rozwojowi tych dziedzin osiągnąć większe wpływy do budżetu.

Wydaje się, że konieczne jest takie oddziaływanie systemu podatkowego na podmioty, aby powiększenie rozmiarów ich działalności gospodarczej, wzrost wysiłku oznaczały istotne zwiększenie dochodów pozostających do ich dyspozycji. Precyzując tę myśl, można powiedzieć, że chodzi o to, aby jednostki te przy rozwijaniu zakresu swojej działalności nie napotykały podatkowej bariery nieopłacalności³⁵.

4. Systematyka podatków i cechy poszczególnych typów podatków

Konieczność klasyfikacji podatków wynika z ich znacznej różnorodności. Podatki różnią się między sobą przede wszystkim takimi elementami konstrukcji, jak podmiot i przedmiot opodatkowania oraz sposób poboru podatku. Systematyka podatków służy również lepszemu poznaniu poszczególnych konstrukcji podatkowych, gdyż pozwala uchwycić podstawowe cechy każdego typu opodatkowania.

4.1. Podział podatków według kryterium przedmiotowego

Ze względu na przedmiot podatku wyróżnia się cztery rodzaje podatków:

- podatki przychodowe,
- podatki dochodowe,
- podatki obrotowe,
- podatki majątkowe.

4.1.1. Podatki przychodowe

Podatki przychodowe należą do najstarszych konstrukcji podatkowych. Opierają się na prostej konstrukcji ze stałą kwotową lub procentową stawką podatku. Stanowią niewielkie wpływy do budżetu, zasilają również budżety gmin.

³⁴ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna...*, s. 17.

³⁵ A. Majchrzycka-Guzowska, *Podatki...*, s. 10.

Podatek przychodowy opodatkowuje wszystkie otrzymane przez podatnika środki. Przedmiotem i podstawą opodatkowania jest przychód, czyli cały wpływ brutto, bez potrącania kosztów jego uzyskania, osiągnięty z określonych przedmiotowo źródeł o charakterze gospodarczym, napływający względnie regularnie w określonym czasie³⁶.

Przychód jest więc bezpośrednio związany ze źródłem podatku. Z tego powodu podatki przychodowe mają przede wszystkim charakter rzeczowy. Fakt ten nie oznacza, że w tych podatkach nie bierze się pod uwagę cech właściciela danej opodatkowanej rzeczy. W konstrukcjach podatków przychodowych ustawodawca uwzględnia osobiste cechy podatnika.

Opodatkowanie przychodu oznacza, że może zaistnieć sytuacja, kiedy podatnik jest zobowiązany zapłacić podatek pomimo osiągnięcia strat. W związku z tym podatki przychodowe, w porównaniu z podatkami dochodowymi, w znacznie mniejszym stopniu uwzględniają zasadę zdolności płatniczej podatnika.

W przypadku podatków przychodowych istnieje konieczność ustalenia wysokości przychodów. Przychód ustalany jest na kilka sposobów. Najbardziej odpowiednią metodą jest określenie przychodu rzeczywistego, np. w podatku od gier. Może on być również ustalony w drodze szacunku, np. w podatku leśnym i rolnym, lub na podstawie tzw. znamion zewnętrznych, np. karta podatkowa.

W Polsce istnieją następujące rodzaje podatków przychodowych:

- podatek od gier,
- podatek rolny,
- podatek leśny,
- ryczałty, tj. ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, karta podatkowa, zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych, podatek tożmowy.

Cechy podatków przychodowych, pozwalające odróżnić je od innych typów podatków, są zbliżone do cech podatków dochodowych i zostaną omówione przy podatkach dochodowych.

Ryczałty. Jednym z rodzajów podatków przychodowych są uproszczone formy opodatkowania, zwane ryczałtami. Ryczałt ma przede wszystkim znaczenie jako forma szczególnego ustalenia podstawy wymiaru w prawie podatkowym³⁷. Opiera się na szacunkowym określeniu tej podstawy dla większej grupy podatników, mających wspólne lub podobne odpowiednie cechy. Charakterystyczne dla ryczałtu jest wyznaczenie zależności w celu ustalenia podstawy wymiaru w odniesieniu do pewnych zewnętrznych

³⁶ N. Gajl, *Teorie podatkowe...*, s. 159.

³⁷ R. Mastalski, *Ustalenie podstawy wymiaru w polskim systemie podatkowym*, Wrocław 1973, s. 128 i n.

oznak działalności podatnika, co w największym stopniu odróżnia go od ogólnych zasad opodatkowania.

Natomiast z prawnego punktu widzenia ryczałt podatkowy polega na wprowadzeniu dla pewnych grup podatników odrębnej formy ustalania i poboru zobowiązań podatkowych w zakresie istniejących podatków³⁸. Ryczałt jest zatem powiązany z istniejącą formą opodatkowania, jest jej uzupełnieniem.

Ryczałt posiada następujące cechy, pozwalające odróżnić go od innych typów podatku³⁹:

1. **Stosowany jest praktycznie wyłącznie w stosunku do mniejszych przedsiębiorstw⁴⁰.** W odniesieniu do tych podatników ustalanie wymiaru indywidualnego, zarówno w odniesieniu do podatku obrotowego, jak i dochodowego, wykazuje wiele trudności i komplikacji. Dlatego zastosowanie form uproszczonych do tej kategorii przedsiębiorstw ma swoje głębokie racje i jest zasadne z punktu widzenia zarówno podatnika, jak i organu administracji podatkowej⁴¹.
2. **Możliwość skorzystania z ryczałtu uzależniona jest od spełnienia wielu wymagań.** Są to przede wszystkim wymogi finansowe (odpowiednia wysokość obrotów, przychodów, dochodów), rodzaj prowadzonej działalności, liczba zatrudnionych pracowników.
3. **Ryczałt opiera się na szacunku.** Oszacowanie przychodu czy obrotu zależy od wielu obiektywnych czynników. Zazwyczaj są to znamiona zewnętrzne prowadzonej działalności. Sam wymiar ryczałtu oparty jest na pewnych znormalizowanych kryteriach i elementach obrachunkowych uznanych jako obiektywne, podstawowe i charakterystyczne przez ustawodawcę. Kryteria te stanowią podstawę do ustalenia wielkości normy szacunkowej. Wśród takich kryteriów można wymienić wielkość przedsiębiorstwa, liczbę zatrudnionych osób, rodzaj i miejsce prowadzenia działalności.
4. **Wymiar wielkości ryczałtu jest najczęściej konkretną sumą pieniędzy.** Jest ona ustalana z góry, na dany okres, zwykle roczny.
5. **Ryczałt nie wymaga w ogóle prowadzenia księgowości.** Jeżeli dokumentacja jest wymagana, jest ona bardzo uproszczona i jej sporządzenie nie sprawia najmniejszych problemów. W związku z tym określenie należności podatkowej nie opiera się na rachunkowości ani ustalaniu stanu faktycznego na podstawie zawartych transakcji kupna, sprzedaży itp.
6. **Ryczałt ustalony w formie szacunku bazuje na przeciętnej wielkości stawek lub bezpośrednio pobieranej kwocie podatku.** Taka konstrukcja zachęca podat-

³⁸ T. Dębowska-Romanowska, *Ryczałt jako instytucja formalnego i materialnego prawa podatkowego* [w:] *System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne*, AUL 1992/54, s. 72 i n.

³⁹ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe...*, s. 77 i n.

⁴⁰ Wyjątkiem od tego jest ryczałt adresowany do osób duchownych.

⁴¹ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe...*, s. 81.

ników do osiągnięcia wysokich dochodów, gdyż przy większym ich poziomie realnie obniża się wielkość opodatkowania ryczałtowego. Ponadto ryczałt wiąże się z niższym obciążeniem w porównaniu z opodatkowaniem na zasadach ogólnych. Średnie ustalenie norm ryczałtu jest mniej dotkliwe dla podatnika, niż gdyby swoją działalność gospodarczą rozliczał zgodnie z jej rzeczywistym przebiegiem. Ryczałt jest zatem formą ulgowego opodatkowania.

7. **Ryczałt jest pożądaną formą opodatkowania.** Z punktu widzenia państwa cechuje się taniością poboru, jest prosty, od administracji skarbowej nie wymaga rozwiniętej kontroli z racji prostoty rozwiązań dotyczących jego rozliczeń, a ponadto gwarantuje pewne i stałe, chociaż niewielkie, dochody budżetowe. Natomiast dla podatnika jest ulgowym opodatkowaniem, ponieważ szacunek oparty na przeciętnych normach jest korzystniejszy od zasad ogólnych, nie wymaga prowadzenia praktycznie żadnej rachunkowości i sporządzania różnych dokumentów, jednocześnie motywuje podatnika do efektywnego i wydajnego działania.

W literaturze, gdzie bierze się pod uwagę m.in. powyższe argumenty, ryczałty uważane są za pozytywny i potrzebny instrument posiadający wiele zalet, do których zalicza się przede wszystkim:

- pewność i taniość dla podatnika i państwa,
- charakter motywujący do rozwijania działalności i osiągnięcia dochodów.

Wyróżniamy następujące typy ryczałtów⁴²:

1. **Ryczałt kwotowy.** Polega on na bezpośrednim ustaleniu miesięcznych (rocznych bądź na inny okres) stawek podatku ryczałtowego, które ponosi jednolita grupa podmiotów. Dla poszczególnych grup przedsiębiorstw, różniących się ściśle określonymi cechami, ustalone są odrębnie kwoty ryczałtu, najczęściej w formie tabeli. Cechy te służą jednocześnie do kwalifikowania podmiotów, które mogą korzystać z ryczałtu. W Polsce takim typem ryczałtu jest karta podatkowa oraz zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych.
2. **Ryczałt szacunkowy.** Oparty jest on na stawce proporcjonalnej lub progresywnej. Polega na szacunkowym ustaleniu przypuszczalnej wielkości dochodu, z wykorzystaniem różnych kryteriów obiektywnych i zastosowaniu do niej określonej stawki proporcjonalnej lub progresywnej. W Polsce takim typem ryczałtu jest podatek tonażowy.
3. **Ryczałt ewidencjonowany.** Jest on oparty na prowadzonej ewidencji sprzedaży, zakupów materiałów i zatrudnienia, które wyznaczały szacunkowe normy zysku. W Polsce takim typem ryczałtu jest ryczałt od przychodów ewidencjonowanych.
4. **Ryczałt umowny.** Polega on na indywidualnym ustaleniu wysokości podatku między podatnikiem a organem skarbowym. Możliwość taką ma podatnik prowadzący specyficzną działalność gospodarczą, w stosunku do którego istnieje potrzeba łagodnego opodatkowania.

⁴² N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe...*, s. 83 i n.

Można powiedzieć, że zbudowanie pewnych, dobrze wyważonych wzorców szacunkowych stanowić może o dobrym połączeniu elementów fiskalnych z ekonomicznymi, doprowadzając przy uproszczonej formie opodatkowania do osiągnięcia dobrych rezultatów gospodarczych. Forma ryczałtowa, pod warunkiem jej właściwego ustalenia, może przynosić pozytywne efekty zarówno dla administracji finansowej ze względu na taniość poboru, jak i dla podatnika ze względu na pewność co do ciężaru opodatkowania⁴³.

4.1.2. Podatki dochodowe

Podatek dochodowy bazuje na rzeczywistym, czystym dochodzie. Podstawę opodatkowania stanowi przychód po potrąceniu kosztów uzyskania przychodów, tzw. kosztów podatkowych. Podatek dochodowy umożliwia uwzględnienie w podstawie opodatkowania wszelkich zmiennych wpływających na wysokość dochodu, dlatego też jest najbardziej precyzyjnym z podatków. Dla podatku dochodowego dokładnie określa się, jakie wpływy zaliczane są do przychodów, a jakie wydatki można uznać za koszty podatkowe. W konsekwencji opodatkowaniu podlega kwota netto, pozostająca w dyspozycji osoby fizycznej lub podmiotu gospodarczego.

Podatki dochodowe są powszechnie stosowane we wszystkich krajach rozwiniętych. Stanowią wydajne źródło dochodów budżetowych, szczególnie w krajach wysoko rozwiniętych. **W Polsce istnieją dwa rodzaje podatku dochodowego – podatek dochodowy od osób fizycznych i podatek dochodowy od osób prawnych.**

W historii wykształciły się dwie formy podatku dochodowego.

Podatek dochodowy cedularny. Jedną z nich jest podatek od dochodów częstkowych, który stanowił pierwszą formę podatku dochodowego. Został wprowadzony w 1799 r. w Wielkiej Brytanii. W podatku cedularnym źródła przychodu podzielone są na kilka części (ceduł) i są one odrębnie opodatkowane – nie tworzą jednej wspólnej podstawy opodatkowania. Do poszczególnych ceduł stosowane są inne skale podatkowe oraz odmienny sposób obliczania kosztów podatkowych.

Podatek dochodowy globalny. Podatek dochodowy globalny został wprowadzony po raz pierwszy w 1867 r. w Niemczech. Opodatkowuje on wszystkie rodzaje dochodów na tych samych zasadach, według jednakowej skali podatkowej. Podatek globalny jest stosowany we współczesnych podatkach dochodowych, przy czym istnieją wyjątki od łącznego traktowania wszystkich dochodów.

Pojęcie dochodu. Omawiając podatek dochodowy, należy zwrócić uwagę na podstawową dla niego kategorię ekonomiczną, jaką jest dochód. Rozumienie pojęcia dochodu,

⁴³ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe...*, s. 88.

zarówno w literaturze, jak i na gruncie doktryny, jest zróżnicowane, a jednocześnie ma bardzo duże znaczenie z powodu wpływu tego pojęcia na samą konstrukcję podatku.

W rozważaniach teoretycznych na uwagę zasługują dwie konstrukcje dochodu⁴⁴. Starsza **koncepcja źródeł** wskazywała na regularność i stałość wpływów tworzących dochód. W związku z tym wszelkie środki nadzwyczajne, otrzymywane sporadycznie, które trudno przewidzieć, nie powinny być zaklasyfikowane do dochodu. Natomiast szersze ujęcie dochodu występuje w **koncepcji czystego majątku**. Tutaj dochodem jest czysty przyrost majątkowy, wszelkie wpływy uzyskane przez osobę, niezależnie od pochodzenia, źródła przychodu.

Obecnie stosowane prawo podatkowe posiłkuje się definicją dochodu jako czystego majątku, przy czym koncepcja źródeł nie została zupełnie odrzucona. Opodatkowaniu podlegają wszelkiego rodzaju dochody, natomiast często do dochodów stałych oraz dochodów nadzwyczajnych stosuje się odmienne skale podatkowe oraz nie łączy się ich ze sobą (dochody nadzwyczajne nie powiększają podstawy opodatkowania i opodatkowane są ryczałtowo). Ponadto stosowane są również rozwiązania traktowania dochodów nadzwyczajnych jak majątku i opodatkowania ich swoistym podatkiem majątkowym, chociaż zawartym w podatku dochodowym, np. opodatkowanie dywidend.

W ustawodawstwie nawiązuje się do koncepcji czystego majątku, jednakże zawsze istnieją pewne różnice w porównaniu z teoretyczną wizją tego modelu. Odstępstwa te wynikają z trudności przełożenia pewnych zjawisk na grunt prawa podatkowego oraz uwarunkowań gospodarczych, specyficznie wykreowanych w różnych krajach. Stąd – w pewnym sensie – dostosowują one dochód do realiów poszczególnych krajów. Umowność tego pojęcia podkreśla m.in. A. Kostecki, określając dochód jako „rezultat określonych zabiegów obliczeniowych, których ostateczny rezultat, właśnie w postaci «dochodu podatkowego», jest pochodną wielkości przychodu podatkowego oraz wielkości kosztów uzyskania przychodów uznawanych z mocy przepisów prawa podatkowego za takie koszty”⁴⁵.

Powyższa definicja odnosi się bezpośrednio do konstrukcji dochodu w prawie podatkowym. Wskazuje na umowność tej konstrukcji, która wynika przede wszystkim z definicji przychodu oraz kosztów uzyskania przychodów. Oba powyższe pojęcia najczęściej zdefiniowane są poprzez taksatywne wymienienie tworzących je elementów bądź elementów niewchodzących w ich zakres. Związane jest to z niemożliwością stworzenia jasnej, niebudzącej wątpliwości definicji tych pojęć.

⁴⁴ Na temat koncepcji dochodu J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym*, Poznań 1939, s. 11 i n.

⁴⁵ A. Kostecki, *Podatki przychodowe i podatki dochodowe [w:] System instytucji prawno-finansowych w PRL*, Ossolineum 1985, s. 280 i n.

Wymagania stawiane podatkom dochodowym. Literatura finansowa podkreśla wymagania stawiane nowoczesnym, współczesnym podatkom dochodowym. Należą do nich przede wszystkim powszechność podmiotowa i przedmiotowa oraz opodatkowanie czystego dochodu⁴⁶.

Powszechność podmiotowa oznacza konieczność opodatkowania wszystkich osób (fizycznych czy prawnych) osiągających dochód. Wyłączenie z niego pewnych kategorii podmiotów przeczy tej zasadzie i powoduje, że konstrukcja podatku staje się wadliwa. Rozumienie tej zasady wyklucza ponadto istnienie zwolnień podmiotowych⁴⁷.

Powszechność przedmiotowa oznacza zaś taką konstrukcję podatku dochodowego, która traktuje dochód łącznie, globalnie, nie dzieląc go na źródła pochodzenia przy określaniu wysokości opodatkowania. Współcześnie za nowoczesny uważa się podatek globalny, w przeciwieństwie do podatku cedularnego, który dzieli dochody na części.

Opodatkowanie czystego dochodu rozpatruje się z punktu widzenia podmiotowego i przedmiotowego.

Ujęcie podmiotowe dochodu wskazuje, że podatek należy pobierać, uwzględniając tzw. minimum egzystencji. Podatek nie powinien naruszać tej części dochodu, która konieczna jest podatnikowi do życia, prowadzenia podstawowych czynności związanych z działalnością gospodarczą. Wymaga również uwzględniania szczególnych okoliczności, jakie mogą zdarzyć się podatnikowi, w ewidentny sposób zmniejszających dochód, np. klęski żywiołowe.

Ujęcie przedmiotowe dochodu mówi, że opodatkowaniu powinien podlegać dochód pozostający do dyspozycji podatnika, tzn. przychód po odliczeniu kosztów jego uzyskania. Wiąże się to z faktem, że podatnik musi mieć do dyspozycji środki, z których będzie mógł zapłacić podatek.

Wskazane wyżej zasady powszechności podmiotowej i przedmiotowej oraz opodatkowania czystego dochodu z punktu widzenia podmiotowego i przedmiotowego są zatem kryteriami, za pomocą których można oceniać poprawność konstrukcyjną współczesnych podatków dochodowych oraz kierować się nimi w przypadku wątpliwości interpretacyjnych w procesie stosowania prawa⁴⁸.

⁴⁶ Szerzej A. Leszczyłowska, *Współczesne koncepcje podatku dochodowego*, Warszawa 2014; H. Litwińczuk, *Opodatkowanie rodziny*, Warszawa 1989, s. 185 i n.; a także H. Litwińczuk, *Prawo bilansowe i podatkowe podmiotów gospodarczych: dla praktyków i dla studentów*, Warszawa 1993.

⁴⁷ Wyjątkiem mogą być zwolnienia podmiotowe wynikające z umów międzynarodowych.

⁴⁸ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, s. 588.

Podatki dochodowe posiadają pewne cechy wspólne, które pozwalają odróżnić je od innych typów podatków. Cechy te można również przypisać podatkom przychodowym, w związku z czym zostaną one przedstawione łącznie dla tych dwóch rodzajów podatków, z uwzględnieniem nielicznych różnic.

Można przedstawić następujące cechy podatków dochodowych i przychodowych, odróżniające je od pozostałych typów podatków⁴⁹:

1. **Bezpośredniość.** Podatki te wymierzone są wprost od dochodu lub przychodu. Bezpośrednio obciążona jest podstawa opodatkowania będąca źródłem dochodu. Konstrukcja podatku dochodowego, ustalająca ściśle dochód oraz odnosząca bezpośrednio do niego stawkę podatkową, pozwala na odpowiednie jej ustalenie. W podatkach przychodowych stawka odnosi się bezpośrednio również do uzyskanego przychodu.
2. **Personalizacja.** Konstrukcja podatków przychodowych, a szczególnie dochodowych, dostosowana jest do indywidualnej sytuacji podatnika, uwzględnia zasadę jego zdolności płatniczej. W tym celu stosowane są ulgi i zwolnienia, najczęściej o charakterze społecznym bądź gospodarczym. W podatku dochodowym od osób fizycznych bierze się pod uwagę sytuację rodzinną podatnika, ustalając progresywną skalę podatkową, minimum wolne od opodatkowania oraz stosując ulgi społeczne uzależnione od stanu zdrowia podatnika, jego wieku, utrzymywania członków rodziny itp., bądź ulgi gospodarcze dla prowadzących działalność gospodarczą. Ponadto stosuje się możliwość łącznego opodatkowania małżonków oraz uwzględnia się sytuację osób samotnie wychowujących dzieci. W podatku dochodowym od osób prawnych przeważają ulgi gospodarcze. Natomiast podatki przychodowe w mniejszym zakresie uwzględniają sytuację podatnika, jednakże biorą pod uwagę rodzaj i warunki prowadzonej działalności, a także liczbę zatrudnionych osób. Ponadto dzięki personalizacji podatek dochodowy cechuje się nowoczesnością, gdyż – jak pisze P.M. Gaudemet – „dla nowoczesnej skarbowości charakterystyczna jest tendencja do personalizacji podatków”⁵⁰.
3. **Brak przerzucalności.** Podatki dochodowe i przychodowe nie mogą być według zamierzeń ustawodawcy przerzucone lub nie powinny być przerzucone bądź trudno jest je przerzucić. Dla realizacji tej cechy zastosowano odpowiednie konstrukcje w podatku dochodowym i przychodowym. Powyższemu służy pobranie podatku u źródła, gdzie administracja żąda uiszczenia podatku przez osobę trzecią (np. w podatku dochodowym od osób fizycznych najczęściej jest to pracodawca, w podatku rolnym inkasentami są sołtysi). W tym przypadku podatnik praktycznie nie ma możliwości przerzucenia podatku. Ponadto osobisty charakter podatku dochodowego, czyli obciążenie podatnika uwzględniające jego osobistą sytuację (przez zastosowanie zwolnień, ulg, minimum wolnego od opodatkowania), skłania podatnika do nieprzerzucania podatku.

⁴⁹ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe...*, s. 25 i n.

⁵⁰ P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne*, Warszawa 1990, s. 405.

4. **Pojęcie dochodu podatkowego.** Dla określenia podstawy opodatkowania w podatku dochodowym ustawodawca ustala normatywnie dochód podatkowy. Tworząc katalog kosztów potrącalnych i niepotrącalnych oraz ściśle określając możliwe przychody, określa dochód podatkowy, który często znacznie różni się od dochodu rzeczywistego. Ta różnica może być znaczna, szczególnie gdy dla obliczenia dochodu wykorzystuje się normy szacunkowe. Odpowiednie określenie dochodu podatkowego może więc spowodować racjonalne i sprawiedliwe ujęcie podstawy opodatkowania. Natomiast w podatkach przychodowych kształtowanie wielkości przychodu nie daje tak dużo możliwości jak kształtowanie dochodu, przy czym istnieje wiele rozwiązań stosowanych przy ustalaniu norm szacunkowych, głównie w zakresie podatku rolnego i leśnego.
5. **Możliwość określenia zakresu i wielkości fiskalizmu.** Fiskalizm, który przejawia się wielkością obciążeń dochodu lub przychodu, jaka ma zostać przekazana do budżetu, można w podatkach dochodowych oraz przychodowych dokładnie kontrolować. Stawki podatkowe w tych podatkach odnoszą się bezpośrednio do ściśle określonego dochodu lub przychodu, co pozwala ustawodawcy ustalić, jak podatek będzie spełniał swój cel fiskalny. Ponadto istnieje możliwość odpowiedniej korekty dochodu lub przychodu (zastosowanie minimum wolnego od opodatkowania, ulgi, wyłączenia) oraz zmiany stawek podatkowych, aby podwyższyć lub obniżyć wielkość fiskalizmu, kierując się jednocześnie innymi celami, które podatki te powinny spełniać. W tym miejscu należy przede wszystkim wziąć pod uwagę samofinansowanie się przedsiębiorstw i dostosować do niego system podatków, umożliwiając jednocześnie rozwój podmiotom gospodarczym. Chodzi zatem o niedopuszczenie do przekroczenia granic fiskalizmu⁵¹.
6. **Zagadnienie ekonomiczności opodatkowania przedmiotu podatku.** Ma ono zastosowanie szczególnie do podatków dochodowych. Ustawodawca w podatku dochodowym ustala dochód bardzo ściśle – poprzez taksatywne wyodrębnienie kosztów potrącalnych i niepotrącalnych. Właśnie to wyodrębnienie daje mu możliwość wpływania na ekonomiczną działalność podatnika. Można powtórzyć za N. Gajl, że „formy oddziaływania ekonomicznego na prawidłową i racjonalną gospodarczo działalność podatnika mogą być i zwykle są w konstrukcji podatku dochodowego wykorzystywane”⁵². Należy wspomnieć także o innych formach oddziaływania stosowanych w podatkach dochodowych i przychodowych, jakimi mogą być wyłączenia z podstawy opodatkowania np. wydatków na inwestycje bądź na działalność eksportową.
7. **Niemożliwość jednoznacznego rozstrzygnięcia, czy należy stosować progresywną, czy proporcjonalną stawkę podatkową.** Problem ten pozostaje nadal bardzo

⁵¹ Szerzej na ten temat m.in. W. Łączkowski, *Granice opodatkowania [w:] System podatkowy. Zagadnienia teoretycznoprawne*, AUL 1992/54, s. 119 i n.

⁵² N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe...*, s. 26.

kontrowersyjny, a poglądy na jego temat są zróżnicowane⁵³. Zarówno progresywna, jak i proporcjonalna stawka podatkowa w podatku dochodowym mają swoje zalety i wady, nie pozwalają one jednak na wskazanie jednej z nich jako lepszej. Również biorąc pod uwagę wydajność podatku dochodowego, nie można stwierdzić, czy przy użyciu skali proporcjonalnej, czy progresywnej osiągnie się z podatku wyższe dochody. W przeszłości częściej stosowana była skala proporcjonalna, ponieważ uważano, że jest bardziej sprawiedliwa. Adam Smith oraz Adolf Wagner twierdzili, że skala proporcjonalna możliwie maksymalnie różnicuje ciężar opodatkowania. Nie brano pod uwagę zastosowania innego rozwiązania. Obecnie natomiast jest wręcz odwrotnie. Większe zastosowanie ma skala progresywna, gdyż dzięki niej można w szerszym zakresie zróżnicować obciążenie w zależności od wielkości dochodu, przez co właśnie ona jest bardziej sprawiedliwa. Ponadto właściwe ustalenie skali podatkowej uwarunkowane jest wieloma zmiennymi ekonomicznymi, społecznymi, gospodarczymi, demograficznymi itp., których nie można w całości poddać analizie i wyciągnąć z nich odpowiednich wniosków. Skalę progresywną stosuje się powszechnie do opodatkowania dochodów osób fizycznych, natomiast skalę proporcjonalną do opodatkowania dochodów osób prawnych oraz w podatkach przychodowych. Konkludując, nie ma podstaw, aby zdecydowanie opowiedzieć się za którąkolwiek ze wspomnianych skal.

8. **Ostateczna forma rocznego rozliczenia.** Podatek dochodowy uiszczany jest przez podatnika lub płatnika w zaliczkach miesięcznych, natomiast po zakończeniu roku jest ostatecznie rozliczany. Podobna sytuacja występuje przy podatkach przychodowych, przy czym zaliczki często pobierane są za inne okresy. Ostateczne rozliczenie daje podatnikowi możliwość skorygowania podstawy opodatkowania, gdy poniósł inne świadczenia. Dla administracji skarbowej istnieje zaś sposobność przeprowadzania szerokiej i wnikliwej kontroli.

4.1.3. Podatki obrotowe

Podatek obrotowy za przedmiot opodatkowania przyjmuje wartość obrotu, czyli sprzedaż towarów i świadczenie usług. W przypadku podatków obrotowych opodatkowany jest obrót gospodarczy, natomiast rzeczywisty ciężar podatku ponosi ostatni nabywca dobra czy usługi, tj. konsument. Stąd podatki obrotowe nazywane są również konsumpcyjnymi, przy czym opodatkowaniu podlegają również inwestycje. Ponadto podatek ten ponoszony jest przy wydatkowaniu środków, przy zakupie towarów i usług – w ten sposób pojawia się trzecia nazwa podatków obrotowych – podatki od wydatków.

⁵³ Porównanie podatku liniowego z progresywnym: R. Hall, A. Rabushka, *Podatek liniowy*, Warszawa 1998; J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, Warszawa 1995; M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, Warszawa 2000.

Podatki obrotowe są powszechnie stosowane. **W Polsce oraz w większości krajów rozwiniętych podstawowe znaczenie mają dwa rodzaje podatków obrotowych: podatek od towarów i usług** (za granicą określany podatkiem od wartości dodanej, *Value Added Tax* – VAT) **i podatek akcyzowy**. Podatki te mają bardzo duże znaczenie fiskalne, ponieważ stanowią znaczne dochody dla budżetu państwa. W Polsce podatek od towarów i usług jest podstawowym źródłem dochodów budżetowych. Ponadto podatki obrotowe spełniają w gospodarce rolę społeczną i gospodarczą⁵⁴.

Rodzaje podatków obrotowych. Wyróżniamy następujące rodzaje podatków obrotowych:

1. **Podatek obrotowy wielofazowy.** Podatek ten pobierany jest we wszystkich fazach obrotu, od producenta do konsumenta. Zawarty jest w cenie towaru lub usługi i stanowi jej integralną część. Podatek ten powoduje kumulację podatkową, tj. pobieranie podatku od podatku. Podstawa opodatkowania w kolejnej fazie obrotu gospodarczego zawiera podatek naliczony i pobrany w poprzednich fazach. Związane z tym podatkiem wielokrotne opodatkowanie jest przedmiotem jego krytyki. Ten typ podatku obrotowego nie jest obecnie stosowany w Polsce.
2. **Podatek obrotowy jednofazowy.** Podatek ten jest pobierany w jednej fazie obrotu gospodarczego – nie powoduje zatem kumulacji podatkowej. Powiększa on cenę towaru lub usługi po danej fazie obrotu.

Przykładem podatku obrotowego jednofazowego jest podatek akcyzowy. Akcyza pobierana jest przez producentów lub importerów wyrobów akcyzowych. Jest podatkiem konsumpcyjnym o charakterze selektywnym, pobieranym od ściśle określonych towarów konsumpcyjnych, do których należą przede wszystkim napoje alkoholowe, wyroby tytoniowe i wyroby energetyczne.

3. **Podatek od wartości dodanej (VAT).** Podatek od wartości dodanej jest podatkiem wielofazowym pobieranym we wszystkich fazach obrotu gospodarczego w jednakowej stawce pomniejszonej o kwotę podatku zapłaconego we wcześniejszych fazach obrotu. Podstawą opodatkowania jest tzw. obrót netto, czyli kwota sprzedaży pomniejszona o kwotę zapłaconego podatku.

VAT został opracowany przez niemieckiego ekonomistę Carla Friedricha Siemensa w 1919 r.⁵⁵, praktycznie zaś zastosowany po raz pierwszy we Francji w 1954 r. Jest podatkiem o krótkiej historii, jednakże o konstrukcji najbardziej nowoczesnej wśród wszystkich podatków obrotowych, ponadto eliminuje on podwójne opodatkowanie oraz jest możliwie sprawiedliwy. Swoją rozwój zawdzięcza również Unii Europejskiej, która przyjęła go jako podstawowy instrument służący harmonizacji systemów podatkowych w krajach członkowskich.

⁵⁴ Szerzej na ten temat H. Kuzińska, *Rola podatków pośrednich w Polsce*, Warszawa 2002.

⁵⁵ C.F. Siemens, *Verdelte Umsatzsteuer*, Siemensstadt 1921, s. 6.

W Polsce VAT funkcjonuje pod nazwą podatku od towarów i usług. Wprowadzenie omawianego podatku zakończyło pierwszy, najważniejszy etap reformy polskiego systemu podatkowego, dostosowując go do standardów europejskich. Wraz z jego wprowadzeniem unormowano również opodatkowanie podatkiem akcyzowym.

Konstrukcja VAT spełnia podstawowe kryteria współczesnego systemu podatków obrotowych. Przede wszystkim podatek ten charakteryzuje się **powszechnością**, zarówno podmiotową, jak i przedmiotową. Każda faza obrotu podlega opodatkowaniu, wszelkie formy obrotu są opodatkowane, istnieje także tendencja do ograniczania podmiotów zwolnionych z tego podatku. W Polsce nastąpiło upowszechnienie tego podatku⁵⁶. Sama wielofazowość (wszechfazowość) świadczy o jego powszechności, gdyż każdy etap powstawania produktu czy usługi podlega podatkowi, a ponadto każdy podmiot tworzący – w danej fazie – produkt czy usługę jest opodatkowany.

Drugą cechą, którą spełnia VAT, jest **jednokrotność** opodatkowania. Nie istnieje niebezpieczeństwo podwójnego czy kumulowanego opodatkowania, jakie występowało w wielu poprzednich konstrukcjach podatków obrotowych. System obliczania podatku od wartości netto towaru lub usługi oraz możliwość odliczania podatku już zapłaconego w zakupionych towarach i usługach sprawiają, że nie ma groźby wielokrotnego opodatkowania, oraz czynią konstrukcję VAT nowoczesną i przyszłościową.

Powyższe dwie cechy odróżniają VAT od innych podatków obrotowych.

Przyglądając się VAT, należy również określić podstawową dla niego kategorię ekonomiczną, jaką jest obrót. Ogólnie przez pojęcie obrotu rozumie się każdą sprzedaż towarów oraz każde świadczenie usług. Wszelkie czynności cywilnoprawne związane z zawieraniem umów sprzedaży są zatem kwalifikowane do obrotu. W VAT, oprócz takiego rozumienia obrotu, na równi z nim traktuje się również inne czynności zrównane ze sprzedażą. Konstrukcja taka służy pogłębieniu cechy powszechności tego podatku oraz eliminuje ewentualne zachowania gospodarcze, mające znamiona obrotu, które byłyby nieopodatkowane.

Podobnie jak w przypadku innych podatków, również podatki obrotowe charakteryzują się specyficznymi cechami. Do cech podatków obrotowych, odróżniających je od innych podatków, można zaliczyć:

1. **Pośredniość.** Podatki obrotowe w sposób wtórny wskazują na domniemanie istnienia dochodu, dotyczą pośredniego przejawu istnienia dochodu. Odnoszą się

⁵⁶ Upowszechnienie VAT rozpatrujemy w trzech wariantach:

- 1) upowszechnienie podstawowej stawki 23% przez zastosowanie jej do jak największej grupy towarów i usług,
- 2) upowszechnienie przedmiotu podatku, czyli włączenie w zakres opodatkowania możliwie wszystkich towarów i usług,
- 3) upowszechnienie podmiotu podatku przez ograniczenie zwolnień podmiotowych.

do dokonywanych wydatków, pobierane są od różnych wydatków, np. zakupu towarów, obciążają więc pośrednio dochód kupującego. Następuje ponoszenie ciężaru podatkowego w formie opodatkowania wydatków.

2. **Przerzucalność.** Opodatkowany tylko formalnie jest podatnikiem, ponieważ w rzeczywistości ma możliwość legalnego przesunięcia ciężaru podatkowego na inne osoby. W poszczególnych fazach obrotu gospodarczego w cenie sprzedawanych towarów czy usług zawarta jest kwota podatku. Podmioty w kolejnych fazach przerzucają podatek na nabywców swoich towarów i usług. W związku z tym opodatkowaniu faktycznie podlega tylko ostatni, finalny odbiorca, czyli konsument⁵⁷.
3. **Jednokrotność.** Przy podatku jednofazowym jednokrotność zapewniona jest przez pobieranie podatku tylko w jednej fazie obrotu gospodarczego. Natomiast utrzymanie jednokrotności opodatkowania w VAT zapewnione jest w szczególny sposób. Podatek ustalany jest jako różnica pomiędzy podatkiem obliczonym od dokonanej sprzedaży (podatek należny) a podatkiem zawartym w zrealizowanych zakupach (podatek naliczony). Tego rodzaju model ma tę zaletę, że mimo pobierania podatku w wielu fazach produkcji, usług i handlu obciąża on dopiero ostatniego odbiorcę⁵⁸. Podatek pobierany jest zatem tylko od obrotu netto. W ten sposób unika się kaskadowej formy opodatkowania oraz płacenia podatku od podatku.
4. **Charakter konsumpcyjny.** Podmiotem, który ostatecznie w całości ponosi ciężar podatków obrotowych, jest konsument. Gospodarstwa domowe są grupą, która wraz z transakcją zakupu wszelkich towarów i usług staje się bezpośrednio faktycznym podmiotem opodatkowania. Pozostali uczestnicy obrotu gospodarczego są formalnie wskazani przez ustawodawcę jako podatnicy, jednakże przerzucają oni podatek na odbiorcę lub w VAT płacą tylko różnicę między kwotą podatku należnego a naliczonego.

4.1.4. Podatki majątkowe

Dla podatku majątkowego przyjmuje się za przedmiot i podstawę opodatkowania majątek. Opodatkowaniu podlega majątek przejawiający się w różnych postaciach. Odniesienie do majątku jest bezpośrednie lub pośrednie. Stąd podatki majątkowe charakteryzują się znaczną różnorodnością⁵⁹.

Podatki majątkowe mogą mieć charakter nominalny lub realny. Podatki majątkowe nominalne opodatkowują majątek, ale ponoszone są z dochodu, który ten majątek przynosi, np. podatek od nieruchomości wykorzystywanej na wynajem lub prowadze-

⁵⁷ Cechy tej nie mają tylko podatki obrotowe wielofazowe.

⁵⁸ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki obrotowe...*, s. 58.

⁵⁹ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki majątkowe*, Warszawa 1996, s. 33 i n.

nie działalności gospodarczej. Natomiast koszt podatków realnych, który ponoszony jest bezpośrednio z majątku, obniża jego wartość, np. podatek od spadków i darowizn.

Podatki majątkowe należą do podatków dodatkowych, uzupełniają i uszczelniają system podatkowy. Mają niewielkie znaczenie fiskalne, stanowią przede wszystkim dochody budżetów gmin. Często są dopełnieniem innych podatków, w szczególności dochodowych. Niektóre z nich są częścią składową podatków dochodowych, np. podatek od dywidend.

Podatki majątkowe z reguły odnoszą się do wszystkich podmiotów na rynku, z wyjątkiem podatku od spadków i darowizn, który ma zastosowanie tylko do osób fizycznych⁶⁰. Jednakże w pewnych przypadkach forma prawna lub sposób wykorzystania majątku wpływa na wysokość obciążeń podatkowych – tak jest np. w podatku od nieruchomości.

Podatki majątkowe cechują się bezpośredniością – stawka podatkowa odnosi się do samej kwoty majątku.

Można wyróżnić następujące rodzaje podatków majątkowych⁶¹:

- 1) podatki opodatkowujące całość lub część posiadanego majątku, tj. stan majątku – np. podatek od nieruchomości,
- 2) podatki opodatkowujące zmianę praw majątkowych, tj. odpłatne lub nieodpłatne nabycie lub zbycie praw majątkowych – np. podatek od czynności cywilnoprawnych, podatek od spadków i darowizn,
- 3) podatki opodatkowujące przyrost majątku niezwiązany ze zmianą właściciela majątku – np. opodatkowanie dywidend.

W polskim systemie podatkowym istnieją następujące podatki majątkowe:

- podatek od nieruchomości,
- podatek od środków transportowych,
- podatek od czynności cywilnoprawnych,
- podatek od spadków i darowizn.

Powyższe rodzaje podatków majątkowych są unormowane w oddzielnych ustawach, natomiast istnieją również podatki majątkowe zawarte w ustawach o podatku dochodowym. Należy do nich opodatkowanie dywidend, odpłatnego zbycia nieruchomości, odsetek.

W Polsce nie istnieje model podatku katastralnego, który ma powszechne zastosowanie w krajach zachodnich. **Podatek katastralny** jest typem podatku od nieruchomości, który za podstawę opodatkowania przyjmuje wartość rynkową nieruchomości. Polski

⁶⁰ Spadki i darowizny dla osób prawnych opodatkowane są podatkiem dochodowym od osób prawnych.

⁶¹ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse...*, s. 127.

podatek od nieruchomości bazuje na powierzchni lub wartości amortyzacyjnej. Ponadto w Polsce nie istnieje ogólny podatek majątkowy, który za podstawę opodatkowania przyjmuje wartość netto całego majątku.

4.2. Podatki bezpośrednie i pośrednie

Podział podatków na bezpośrednie i pośrednie bazuje na dwóch kryteriach:

- przezrucalności podatku oraz
- zasadzie zdolności płatniczej podatnika.

Przezrucalność podatku związana jest z relacją między podatnikiem a osobą rzeczywiście ponoszącą ciężar podatkowy. Podatki są nieprzezrucalne, jeżeli sam podatnik ponosi koszt podatku i nie może przerwucić go na inny podmiot, ewentualnie taka możliwość jest znacznie utrudniona. Natomiast w wypadku podatków przerwucalnych ich ciężaru nie ponosi podatnik. Ich konstrukcja pozwala przenieść zapłatę podatku na inną osobę. Do podatków nieprzerwucalnych zalicza się podatki dochodowe, przychodowe i majątkowe. Przerwucalne zaś są podatki obrotowe.

Zasada zdolności płatniczej podatnika oznacza obciążenie podatników według ich możliwości oraz uwzględnienie jak największej liczby zmiennych, które wpływają na sytuację materialną podatnika. Powinno się zwrócić szczególną uwagę na wysokość osiąganego dochodu, źródło dochodu, osobistą sytuację podatnika, tj. liczbę dzieci, wiek, stan zdrowia. Podatki spełniające zasadę zdolności płatniczej podatnika to podatki dochodowe i majątkowe, natomiast podatki niespełniające tej zasady to podatki przychodowe i obrotowe.

Podatki bezpośrednie powiązane są wprost z osiąganym przychodem, dochodem lub majątkiem. Istnieje ścisła zależność między źródłem podatku a ponoszonym ciężarem podatku. Są to podatki spełniające zasadę zdolności płatniczej podatnika oraz nieprzezrucalne lub trudno przerwucalne. Charakter **bezpośredni mają podatki dochodowe, przychodowe i majątkowe.**

Podatki pośrednie w sposób wtórny pośrednio wskazują na domniemane istnienie dochodu, dotyczą bowiem z zasady głównie dokonywanych wydatków. Nie wiążą się one z zasadą zdolności płatniczej podatnika i są przerwucalne. **Do podatków pośrednich należą podatki obrotowe.**

4.3. Podatki centralne, lokalne i wspólne

Przyjmując za kryterium rodzaj budżetu, na rzecz którego podatki wpływają, wyróżniamy podatki centralne, lokalne i wspólne.

Można wyróżnić następujące **motywy, zakres oraz zasady przekazywania przez państwo wpływów z określonych podatków na rzecz budżetów lokalnych**⁶²:

1. **Względy fiskalno-dochodowe.** Państwo, z uwagi na realizację większości podstawowych zadań, z reguły kosztochłonnych, pozostawia dla siebie wpływy z podatków najbardziej wydajnych; budżety lokalne otrzymują wpływy z podatków o znacznie mniejszym znaczeniu fiskalnym.
2. **Nakładane podatki powinny być jednakowe w skali całego kraju**, a przynajmniej w dużym stopniu zsynchronizowane. Z tego powodu państwo ustala konstrukcje wszystkich podatków, niezależnie jaki budżet zasila. Władzom lokalnym pozostawione są niewielkie uprawnienia w zakresie ustalania stawek podatkowych, zwolnień i ulg.
3. **Stopień decentralizacji państwa.** Decyduje on o podziale zadań między państwem a samorządem lokalnym, co skutkuje podziałem wpływów z podatków.

Podatki centralne stanowią w całości dochód budżetu państwa. W Polsce do podatków centralnych zaliczamy:

- podatek od towarów i usług,
- podatek akcyzowy,
- podatek od gier,
- podatek od wydobycia niektórych kopalin,
- podatek od niektórych instytucji finansowych,
- podatek od sprzedaży detalicznej,
- ryczałt od przychodów ewidencjonowanych,
- zryczałtowany podatek dochodowy od przychodów osób duchownych,
- podatek tonażowy.

Podatki lokalne stanowią dochód budżetów lokalnych, samorządowych. Podatkom lokalnym przypisuje się następujące cechy⁶³:

1. **Równomierność.** Powinny być obciążeniem równomiernym na obszarze kraju, co wiąże się bezpośrednio z uprawnieniami władz lokalnych do decydowania o ich konstrukcji.
2. **Dynamiczność, elastyczność i wydajność.** Podatki lokalne powinny stanowić podstawowe źródło dochodów budżetów samorządowych.

⁶² N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki lokalne*, Warszawa 1996, s. 25.

⁶³ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki lokalne...*, s. 32.

Podatki lokalne powinny być proste z uwagi na niższe kwalifikacje lokalnych służb finansowych w porównaniu z organami podatkowymi państwa.

W Polsce dochody własne z podatków otrzymują tylko gminy. Taka sytuacja związana jest z faktem, że gmina jest podstawową jednostką samorządu terytorialnego i ma najszerszy zakres zadań własnych. Jej zadaniem własnym są wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. W szczególności do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb jej mieszkańców. W związku z tym gmina musi mieć odpowiednio wysokie dochody, aby sfinansować realizację zadań własnych.

Uprawnienia do ustalania konstrukcji podatków stanowiących dochody gminy ma państwo. Podatki te uchwalane są w drodze ustaw i właśnie w nich znajdują się wszelkie elementy konstrukcyjne tych podatków. Jedynie w niektórych typach podatków⁶⁴ gmina może obniżać stawki podatku w określonym limicie, różnicować zastosowanie stawek oraz stosować dodatkowe zwolnienia i ulgi przedmiotowe. Jednakże uprawnienia gminy są niewielkie i praktycznie nie wpływają na konstrukcje tych podatków.

Do podatków i opłat lokalnych zaliczamy:

- kartę podatkową,
- podatek rolny,
- podatek leśny,
- podatek od spadków i darowizn,
- podatek od nieruchomości,
- podatek od środków transportowych,
- podatek od czynności cywilnoprawnych,
- opłatę skarbową i inne opłaty.

Podatki wspólne stanowią zarówno dochód państwa, jak i samorządu terytorialnego. **Podatkami wspólnymi w Polsce są podatki dochodowe.** Gminy, miasta na prawach powiatu, powiaty i województwa posiadają udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na terenie gminy, miasta na prawach powiatu, powiatu lub województwa oraz we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych mających siedzibę na terenie gminy, miasta na prawach powiatu, powiatu lub województwa. Udział poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z tych podatków przedstawia tabela 6.

⁶⁴ Podatek od nieruchomości, podatek od środków transportowych, podatek rolny i podatek leśny.

Tabela 6. Udziały gmin, miast na prawach powiatu, powiatów i województw we wpływach z podatków dochodowych

Wyszczególnienie	Udział jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych (w %)			
	gmina	miasto na prawach powiatu	powiat	województwo
podatek dochodowy od osób fizycznych	7,0	8,6	2,0	0,35
podatek dochodowy od osób prawnych	1,6	2,2	1,7	2,3

Źródło: ustawa z 1.10.2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1572 ze zm.).

Dane w tabeli pokazują, że najwyższe udziały we wpływach z podatków dochodowych mają gminy i miasta na prawach powiatu. Sytuacja taka jest również spowodowana najszerszym zakresem zadań samorządu gminnego.

5. System podatkowy

Ogół podatków w danym państwie powinien tworzyć system podatkowy. **System podatkowy rozumiany jest jako zestaw podatków wzajemnie ze sobą zintegrowanych, obowiązujących w danym państwie w określonym czasie.** Podatki, aby tworzyć system, muszą być względem siebie odpowiednio skonstruowane, powinny wzajemnie się uzupełniać i nie być ze sobą sprzeczne, nie mogą powodować wielokrotnego opodatkowania tego samego źródła. Stąd duże znaczenie przypisuje się czynnikom, które warunkują poprawność systemu podatkowego.

Można wyróżnić **prawne i ekonomiczne wymogi** stawiane systemom podatkowym. **Wymogi prawne** to przejrzystość, zwartość i logiczność poszczególnych konstrukcji podatkowych, natomiast **czynniki ekonomiczne** postulują wybór właściwych źródeł podatków, momentu poboru podatku, podmiotów podatku i wysokości podatków.

Na kształt systemów podatkowych i na możliwość dokonywania w nich zmian wywierają wpływ tradycje historyczne oraz warunki administracyjne, ekonomiczne i polityczne⁶⁵.

Tradycje historyczne wpływają na system podatkowy następująco:

⁶⁵ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna...*, s. 30 i n.

1. Bezwładność systemów podatkowych utrudnia dokonywanie zmian. Wynika ona z przywiązania ludzi do istniejącego systemu i obaw przed jego zmianą, która może przynieść pogorszenie ich sytuacji.
2. Inercja w administracji skarbowej przeciwna jest głębszym zmianom w podatkach, co wynika z rutyny i niechęci do uczenia się nowych rozwiązań.
3. Historycznie ukształtowany charakter narodowy decyduje o sposobie reakcji obywateli na podatki i o odsetku osób uchylających się od ich płacenia⁶⁶.

Warunki administracyjne oddziałują na kształt systemów podatkowych poprzez sprawność administracji skarbowej. Sprawność ta jest pochodną kwalifikacji merytorycznych i moralnych urzędników skarbowych. Od tych kwalifikacji zależy możliwość zastosowania nowoczesnych, skomplikowanych rozwiązań podatkowych oraz ściągalność podatków.

Warunki ekonomiczne. Na kształt systemów podatkowych oddziałuje poziom rozwoju gospodarczego kraju. Wpływa on na jakość wykształcenia, zamożność ludności, stopień świadomości podatkowej, liczbę i rozwój przedsiębiorstw, zakres stosowania pełnej rachunkowości. Wszystkie te czynniki w dużej mierze określają możliwy do zastosowania zakres i rodzaj podatków.

Warunki polityczne. Kształt systemów podatkowych zależy również od preferencji podatkowych osób, które stanowią większość wśród wyborców. Jeżeli jest to grupa osób niezamożnych, to opowiadają się one za opodatkowaniem progresywnym dochodów osób fizycznych. W przypadku osób zamożnych progresja jest zaś łagodzona, a nawet istnieje tendencja do jej zniesienia.

Ustalając właściwy system podatkowy, należy również wziąć pod uwagę **uwarunkowania wewnętrzne i zewnętrzne**, wpływające na jego kształtowanie⁶⁷. Czynniki wewnętrzne to warunki społeczno-gospodarcze danego kraju, ustrój społeczno-gospodarczy oraz rola i zakres działania państwa w gospodarce. Natomiast czynniki zewnętrzne to sytuacja gospodarcza na świecie i rola danego państwa w gospodarce światowej. Rozwój przedsiębiorstw międzynarodowych oraz wolność przepływu kapitału zwiększyły znaczenie czynników zewnętrznych. Szczególnie należy tu uwzględnić konieczność eliminacji podwójnego opodatkowania⁶⁸.

Rodzaje systemów podatkowych. Poddając analizie systemy podatkowe różnych krajów, można wyróżnić ich dwa rodzaje:

- systemy historyczne,

⁶⁶ Przyczyny ucieczki przed podatkami: P.M. Gaudemet, *Finanse publiczne...*, s. 522 i n.

⁶⁷ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse...*, s. 137.

⁶⁸ Na temat cech dobrego systemu podatkowego zob. M. Kosek-Wojnar, S. Owsiak, K. Surówka, *Podstawy teorii finansów publicznych*, Kraków 1994, s. 124 i n.

- systemy racjonalne (naukowe).

System podatkowy historyczny kształtuje się przez długi okres w wyniku dostosowywania się podatków do zachodzących zmian w państwie, a w szczególności w gospodarce, strukturze społeczeństwa, warunkach politycznych. Tworzą się zasady, które stanowią trzon konstrukcji podatkowych, natomiast zmiany wprowadzane są w mniej znaczących elementach konstrukcji. Systemy takie cechują się znaczną trwałością, są również bardzo trudne do modyfikacji. Funkcjonują one w państwach zachodnich, z wyjątkiem Hiszpanii.

System podatkowy racjonalny (naukowy) jest tworzony jednorazowo lub w krótkim czasie i opiera się na wiedzy, nauce, doświadczeniu. Rozumiany jest w dwojaki sposób. W pierwszym ujęciu stanowi kompleksowe rozwiązanie, opierające się na kilku podatkach głównych i wielu dodatkowych, uzupełniających. Podstawowy cel, brany pod uwagę przy tworzeniu systemu, to jego wydajność – powinien zapewnić przede wszystkim odpowiednie dochody państwu. Koncepcja systemu racjonalnego rozumiana jest również jako zastosowanie jednego typu podatków dla jednego rodzaju źródła podatku i dla danego rodzaju podatników. Jest to równoznaczne z przyjęciem takiego rozwiązania, w którym każdy podatek, będący częścią systemu podatkowego, obciążałby tylko jeden raz dane źródło podatkowe⁶⁹. Jest to system łatwo poddający się zmianom, nie cechuje się trwałością. System racjonalny funkcjonuje w Hiszpanii. Takie systemy występują również w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie powstały po przemianach ustrojowych.

W Polsce funkcjonuje racjonalny system podatkowy, stworzony po zmianach ustrojowych w ciągu kilku lat na początku lat 90. XX w. System ten składa się z następujących **podatków podstawowych**:

- podatek dochodowy od osób fizycznych,
- podatek dochodowy od osób prawnych,
- podatek od towarów i usług,
- podatek akcyzowy.

Powyższy system tworzą również **podatki uzupełniające**, które mają za zadanie uszczelnienie systemu podatkowego. Są one względem siebie znacznie zróżnicowane i dotyczą wielorakich źródeł podatku. Należą do nich:

- podatek od spadków i darowizn,
- podatek od nieruchomości,
- podatek od środków transportowych,
- podatek od gier,
- podatek rolny,
- podatek leśny,

⁶⁹ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse...*, s. 140.

- podatek od czynności cywilnoprawnych,
- podatek od wydobycia niektórych kopalin,
- podatek od niektórych instytucji finansowych,
- podatek od sprzedaży detalicznej,
- podatek tonażowy,
- opłata skarbową i inne opłaty.

6. Zasady podatkowe

Zasady podatkowe zostały stworzone w celu odpowiedniego funkcjonowania systemu podatkowego. Przez zasady podatkowe należy rozumieć kryteria, którym powinien odpowiadać idealny system podatkowy, realizujący nakreślone przez państwo funkcje, określając pewne warunki i założenia, którym ma odpowiadać dana konstrukcja podatku⁷⁰.

Nie jest możliwe, aby w konstrukcji podatku w pełni były uwzględnione wszystkie zasady podatkowe. Natomiast stopień, w jakim konstrukcja danego podatku odzwierciedla zasady podatkowe, świadczy o „wielkości podatku”. Podatki tworzące system podatkowy powinny się wzajemnie uzupełniać i w ten sposób niwelować wady poszczególnych rozwiązań.

Powstanie zasad podatkowych związane jest z osobą Adama Smitha, który w drugiej połowie XVIII w. sformułował **cztery podstawowe (klasyczne) zasady podatkowe**: dogodności, pewności, taniości i równomierności opodatkowania⁷¹. Swoje koncepcje podatkowe Adam Smith opierał na gruncie poglądów liberalizmu gospodarczego, akcentując, że życiem zarówno społecznym, jak i gospodarczym rządzą obiektywne prawa. Dotyczą one również władzy stanowiącej podatki, która musi je uwzględniać, chcąc realizować dochody budżetowe.

Według wspomnianego autora podatek jest **dogodny**, jeżeli jest pobierany w takim czasie i w taki sposób, aby podatnikowi było jak najdogodniej go opłacić. Podatek jest zgodny z zasadą **pewności**, jeżeli ściśle określone są terminy płatności, sposób zapłaty, suma do zapłaty itp. Zasada **taniości** postuluje zminimalizowanie kosztów poboru podatków, aby pobór był oszczędny dla państwa i podatnika. Zasada **równomierności** oznacza konieczność dostosowania wielkości opodatkowania danej jednostki do jej możliwości finansowych.

⁷⁰ N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe...*, s. 10.

⁷¹ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, Warszawa 1954, s. 584 i n.

Zasady stworzone przez Adama Smitha dotyczyły przede wszystkim techniki podatkowej, czyli sposobu funkcjonowania podatku, aby spełniał on swój cel fiskalny. Realizacja podstawowej funkcji podatku leżała u podstaw stworzenia tych zasad i ich treści.

Nowe spojrzenie na zasady podatkowe znajdujemy u Adolfa Wagnera pod koniec XIX w.⁷² Autor ten jako pierwszy zwrócił uwagę na niefiskalny cel podatku. Z tego punktu widzenia dotychczasowe zasady uległy modyfikacji, a ponadto powstały nowe, służące realizacji celów gospodarczych przez podatek.

Adolf Wagner sformułował zasady gospodarcze, które akcentują postulat właściwego wyboru źródeł podatkowych, uwzględniając przy tym ekonomiczne skutki opodatkowania. Przedstawił zasadę sprawiedliwości, postulując konieczność zapewnienia powszechności i równości opodatkowania, czyli wykluczającą jakiekolwiek przywileje w celu uniemożliwienia uchylania się od podatku. Ponadto zwrócił uwagę na zasady fiskalne dotyczące wydajności i elastyczności podatków oraz utrzymał wcześniejsze trzy zasady sformułowane przez Adama Smitha dotyczące techniki podatkowej, czyli zasadę dogodności, pewności i taniości opodatkowania.

Koncepcja Adolfa Wagnera polega na dążeniu do pogodzenia ze sobą funkcji fiskalnej i niefiskalnej podatku w taki sposób, aby stworzyć rozwiązania korzystne zarówno dla podatnika, jak i państwa. Służą one spojrzeniu całościowemu na gospodarkę i umieszczeniu w niej podatku jako jednego z instrumentów, który w znacznym stopniu oddziałuje na procesy zachodzące w gospodarce.

W Polsce, od czasów powojennych do końca lat 80. XX w., temat zasad podatkowych praktycznie nie był poruszany w literaturze finansowej ze względu na małe znaczenie podatków w gospodarce. Niektórzy autorzy brali pod uwagę zasady dotyczące techniki podatkowej i starali się dostosować je do panującego wówczas systemu podatkowego⁷³. Inni autorzy nie określali zasad podatkowych, natomiast formułowali kryteria oceny systemu podatkowego. Na przykład J. Harasimowicz⁷⁴ wyróżnił **dwa zasadnicze kryteria oceny systemu podatkowego**:

- kryterium uwzględniania interesu podatnika – mówiące, że podatek nie powinien zniechęcać do działalności gospodarczej, ale wręcz działać motywacyjnie;
- kryterium zabezpieczenia interesu państwa – określające konieczność zapewnienia odpowiednich dochodów państwu z podatków w celu realizacji założonej gospodarki budżetowej.

⁷² A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1887, s. 220 i n.

⁷³ J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa...*, s. 111; A. Komar, P. Łączkowski, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1985, s. 102.

⁷⁴ J. Harasimowicz, *Finanse...*, s. 126.

Obecnie zasadom podatkowym poświęca się wiele uwagi. Przyczyną jest rosnąca rola podatków w gospodarce. Następuje adaptacja zasad klasycznych do bieżącej sytuacji oraz formułowane są nowe zasady podatkowe, będące wynikiem zmian w systemie podatkowym⁷⁵. Zasady podatkowe zostały również uwzględnione w Konstytucji RP.

Przegląd współczesnych zasad podatkowych należy rozpocząć od czterech klasycznych zasad sformułowanych przez Adama Smitha, w brzmieniu nadanym im w czasach obecnych.

Zasada sprawiedliwości jest zasadą najbardziej kontrowersyjną, różnie interpretowaną przez autorów. Wywodzi się ona z zasady równomierności i podlegała dotychczas znacznym zmianom. Obecnie przyjmuje się, że podatek sprawiedliwy to podatek zróżnicowany i zindywidualizowany, uwzględniający wiele czynników wpływających na jego wielkość. Podatek jest sprawiedliwy, jeżeli cechuje się personalizacją, czyli jest dostosowany do indywidualnej sytuacji podatnika.

Pomimo kontrowersji w doktrynie podatkowej bezspornie przyjmuje się, że dla idei sprawiedliwości opodatkowania i możliwości jej urzeczywistnienia zasadnicze znaczenie ma sprawiedliwość pozioma. Obejmuje ona powszechność i równość opodatkowania⁷⁶.

Powszechność opodatkowania oznacza, że każda osoba, do której adresowany jest dany rodzaj podatku, powinna ponieść jego ciężar. Ponadto opodatkowaniu powinny podlegać wszystkie rodzaje dochodów, niezależnie od źródła ich pochodzenia. Wszyscy powinni ponosić obciążenia podatkowe według swojej zdolności płatniczej⁷⁷.

Równomierność opodatkowania postuluje uzależnienie ciężaru podatkowego od sytuacji materialnej podatnika i opodatkowanie w jednakowy sposób wszystkich znajdujących się w podobnych warunkach. Sytuację materialną podatnika uwzględnia się przez zastosowanie zasady zdolności płatniczej. Postuluje ona, aby każdy obciążony był podatkami według swoich możliwości ich poniesienia. Zwraca się przy tym uwagę na wysokość dochodu oraz na jego źródło, sytuację podatnika, a także stan gospodarki w państwie. O realizacji zasady zdolności płatniczej decyduje również minimum wolne od opodatkowania, czyli kwota, od której nie wymierza się podatku. Istnieje konieczność zapewnienia każdej osobie minimum egzystencji, stąd nie należy pobierać podatku od tej osoby, która posiada minimalne środki jedynie na utrzymanie.

Z zasadą sprawiedliwości związany jest następny problem: czy bardziej sprawiedliwa jest stawka progresywna, czy proporcjonalna. Obecnie jako bardziej sprawiedliwą uważa

⁷⁵ Szerzej na temat porównania w czasie rozumienia zasad podatkowych A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Warszawa 2001.

⁷⁶ A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości podatkowej*, Warszawa 2001, s. 34 i n.

⁷⁷ A. Gomułowicz, *Zasada...*, s. 43.

się progresję. Stosując koncepcję malejącej krańcowej użyteczności dochodu, pozwala ona na bardziej sprawiedliwe uwzględnienie sytuacji finansowej danego podatnika⁷⁸. Koncepcja ta mówi, że wraz ze wzrostem dochodów maleje użyteczność dodatkowej jednostki dochodu.

Pod kątem sprawiedliwości podatku należy również rozpatrzyć jego przerzucalność. Przerzucalność podatku oznacza, że nieznana osoba w rzeczywistości ponosi jego koszt, dlatego nie ma możliwości uwzględnienia w konstrukcji podatku jej zdolności płatniczej, co jest niezgodne z zasadą sprawiedliwości.

Podatkiem, który w największym stopniu uwzględnia zasadę sprawiedliwości, jest podatek dochodowy, natomiast podatki obrotowe w dużej mierze odbiegają od tej zasady z uwagi na przerzucalność, konsumpcyjny charakter oraz niewielki zakres uwzględniania sytuacji ekonomicznej podatnika. Pisze o tym m.in. N. Gajl: „Można by generalnie założyć, iż systemy podatkowe, w których przeważają podatki bezpośrednie, są bardziej sprawiedliwe niż systemy o przewadze podatków pośrednich”⁷⁹.

Zasada pewności podatku rozpatrywana jest z punktu widzenia podatnika i państwa. Z punktu widzenia podatnika podatek jest pewny, gdy ustawodawca ustala go na dłuższy czas oraz nie pozostawia dowolności jego interpretacji dla służb podatkowych. Omawiana zasada postuluje stabilność podatku i całego systemu podatkowego. Wymaga, aby podatek był jednakowo interpretowany. Ma umożliwić uwzględnianie podatków przez prowadzących działalność gospodarczą w prognozach działań na przyszłość.

Zasada pewności z punktu widzenia państwa oznacza podatek stały, ustalony na czas nieokreślony. Podkreśla się również pewność wpływów z podatku, niezależnie od sytuacji gospodarczej w kraju.

Podatki dochodowe i obrotowe w Polsce nie spełniają części tych założeń, ponieważ są często zmieniane, dodatkowo należą do podatków bardzo skomplikowanych. Interpretacje wybranych elementów konstrukcji nie są jednolite. Ustanawiane są w formie ustaw oraz na czas nieokreślony i pod tym względem spełniają zasadę pewności. Nie do końca spełniają najważniejszy element zasady pewności, którym jest postulat stałości czy też stabilności podatku i całego systemu podatkowego⁸⁰. Natomiast **podatki majątkowe i przychodowe** z racji znacznie prostszej oraz względnie stałej konstrukcji **można** w szerszym stopniu **zaliczyć do podatków pewnych**.

Zasada dogodności również rozpatrywana jest z punktu widzenia podatnika i państwa. Dogodność podatku przejawia się w tym, że jego wysokość oraz terminy wpłat

⁷⁸ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna...*, s. 56.

⁷⁹ N. Gajl, *Teorie podatkowe...*, s. 144.

⁸⁰ M. Pietrewicz, *Polityka fiskalna...*, s. 56.

dostosowane są do sytuacji podatnika, a wymiar i pobór podatku powinny występować w czasie dogodnym dla podatnika. Jeżeli chodzi o wymiar i pobór podatku, to zasadę dogodności spełnia tzw. pobór u źródła. W tym przypadku podatek pobierany jest w momencie uzyskania dochodu. Osoba otrzymuje dochód już opodatkowany lub płaci podatek bezpośrednio po otrzymaniu dochodu. Metoda ta ma wiele zalet zarówno dla podatnika, jak i dla państwa. W przypadku pobrania u źródła administracja skarbową żąda uiszczenia podatku przez inną osobę niż podatnik (najczęściej pracodawca), dzięki czemu podatnik jest zwolniony z obliczania, przekazania podatku. Natomiast jeżeli sam oblicza podatek, posiada dochód, z którego może podatek wypłacić. Dla państwa pobór podatku u źródła zapewnia pobór pewny, szybki oraz wygodny.

Zasada ta z punktu widzenia państwa jest spełniona, jeżeli podatek wpływa do budżetu w ustalonych terminach, bez znacznych zaległości.

Podatki dochodowe, przychodowe i majątkowe w Polsce pobierane są najczęściej u źródła, co w dużym stopniu pozwala uznać je za spełniające zasadę dogodności. Podatek obrotowy ponoszony przy wydatkowaniu środków nie jest pobierany w dogodnym czasie.

Według zasady taniości podatek powinien być tani zarówno dla podatnika, jak i dla państwa. Powinien być prosty w obliczaniu i poborze oraz nie wymagać częstych kontroli. Pobór powinien być efektywny i opłacalny finansowo dla państwa.

Obliczaniem, wpłacaniem i poborem podatku państwo najczęściej obciąża podatników lub płatników, którzy muszą ponosić koszty związane z tym obowiązkiem. Dlatego większość podatków nie charakteryzuje się taniością, szczególnie podatki najbardziej skomplikowane, których koszty poboru są wyjątkowo wysokie. Pobór podatku w formie samoobliczenia uniemożliwia obniżenie ponoszonych kosztów na jego realizację. Natomiast **najniższe koszty poboru mają podatki przychodowe, przede wszystkim ryczałty.**

Z zasad współczesnych na szczególne podkreślenie zasługuje zasada ekonomiczności oraz wewnętrznej i zewnętrznej spójności systemu podatkowego.

Zasada ekonomiczności polega na wprowadzeniu do konstrukcji podatku takich rozwiązań, aby oddziaływały one na racjonalną działalność podatnika zgodnie z priorytetami gospodarki narodowej.

W Polsce przeciwdziała tej zasadzie przede wszystkim zmienność konstrukcji podatków, przeszkadzając w planowaniu finansowym, projektowaniu inwestycji. Brak stabilności podatków utrudnia racjonalną działalność podatnika, gdyż nagle i nieprzewidziane zmiany podatkowe często wymuszają określone zachowania, niekiedy sprzeczne z prowadzoną działalnością. **Rozwiązania zgodne z omawianą zasadą w polskim systemie**

podatkowym **to m.in. przyspieszona amortyzacja podatkowa, odliczenia o charakterze rozwojowym**, stosowane w podatkach dochodowych.

Zasada wewnętrznej i zewnętrznej spójności systemu podatkowego postuluje, aby podatki były ze sobą zharmonizowane, aby nie istniały sprzeczności między poszczególnymi konstrukcjami – odnosi się to głównie do podatków w danym państwie, ale także ma swój aspekt międzynarodowy.

Z synchronizacją podatków wiąże się problem podwójnego opodatkowania. Ma on aspekt wewnętrzny i zewnętrzny. Podatki tworzące system podatkowy nie powinny sięgać do tego samego źródła podatku. W kontekście międzynarodowym należy wyeliminować wszelkie sytuacje powodujące opodatkowanie tej samej kwoty dochodu w kraju i za granicą.

Rozpatrując zasady podatkowe, należy wspomnieć również o rozwiązaniach dotyczących podatków zawartych w Konstytucji RP, noszących miano zasad podatkowych. Ustawa zasadnicza stanowi w art. 217, że nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Postanowienie to jest zgodne ze współczesną zasadą ustawowej formy opodatkowania, która realizuje zasadę pewności. Ponadto art. 84 Konstytucji RP mówi, że każdy jest zobowiązany do ponoszenia danin publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Uregulowanie to można uznać za zasadę powszechności opodatkowania.

Podatki powinny ponadto spełniać podstawowe zasady konstytucyjne, które odnoszą się do wszystkich gałęzi prawa. Na podkreślenie zasługują zasady gwarantujące praworządność podatkową. Chodzi tutaj o poszanowanie praw nabytych, niedziałanie prawa wstecz, odpowiednie *vacatio legis*, równość, zgodność z prawem, zaufanie do prawa i państwa. Zasady te postulują zakaz wprowadzania zmian w prawie podatkowym w trakcie roku podatkowego (szczególnie pogarszających sytuację podatnika), chronią status prawny podatnika, który powinien wiązać się ze stabilnością, nakazują uchwalanie podatków w formie ustaw i ograniczają rolę administracji skarbowej, wymagają stosowania jednakowych rozwiązań podatkowych w stosunku do podmiotów o podobnych cechach⁸¹.

Na straży realizacji postanowień konstytucji w sposobie uchwalania i konstrukcji ustaw, rozporządzeń, ratyfikowanych umów międzynarodowych stoi Trybunał Konstytucyjny. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wydawał orzeczenia odnoszące się do prawa

⁸¹ Szerzej na ten temat A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, s. 84 i n.

podatkowego. W wyniku tego orzecznictwa powstały zasady podatkowe sformułowane przez Trybunał Konstytucyjny. Wśród tych zasad należy wymienić⁸²:

- zasadę legalizmu,
- zasadę praworządności,
- zasadę demokratycznego państwa prawnego,
- zasadę wyłączności ustawy w kształtowaniu obowiązków podatkowych,
- zasadę zakazu retroaktywności prawa podatkowego,
- zasadę zaufania do państwa i stanowionego przezeń prawa podatkowego,
- zasadę sprawiedliwości opodatkowania,
- zasadę roczności podatku,
- zasadę proporcjonalności,
- zasadę zakazu zmiany prawa podatkowego w trybie przewidzianym dla ustawy budżetowej.

Podstawowe podatki w Polsce nie do końca spełniają powyższe zasady, przede wszystkim z uwagi na ich zmienność, brak jednolitych interpretacji, skomplikowane rozwiązania. Natomiast pozostałe podatki w znacznym stopniu odpowiadają postulatowi wysuniętemu w tych zasadach.

⁸² Szerokie omówienie zasad podatkowych sformułowanych przez Trybunał Konstytucyjny zob. A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2022, s. 115 i n.

Rozdział drugi

ISTOTA PRAWA PODATKOWEGO

1. Pojęcie prawa podatkowego

Prawo podatkowe to ogół norm prawnych regulujących ustalanie i pobieranie podatków. Prawo podatkowe tworzą wszystkie akty normatywne regulujące konstrukcję poszczególnych rodzajów podatków, funkcjonowanie organów skarbowych, prawa i obowiązki podmiotów podatku.

Cechy prawa podatkowego. Prawo podatkowe należy do obszernej dziedziny prawa publicznego, co bezpośrednio wynika z realizowania przez podatki funkcji fiskalnej i redystrybucyjnej oraz nakładania podatków w drodze przymusu, władztwa państwowego. Prawo podatkowe ma charakter prawa ingerencyjnego, co przejawia się jako przejmowanie przez państwo części dochodu lub majątku osób fizycznych i podmiotów gospodarczych, czyli jako ingerowanie w ich własność. Prawo podatkowe cechuje się również znaczną zmiennością, co uwarunkowane jest m.in. dynamiką życia gospodarczego i społecznego, które reguluje, a także zmianami w innych gałęziach prawa, np. w prawie cywilnym, handlowym, administracyjnym, z którymi jest ściśle powiązane. Kolejną cechą prawa podatkowego jest jego znaczna złożoność, która ciągle się pogłębia. Złożoność prawa podatkowego wynika z trudności przełożenia stosunków i zjawisk ekonomicznych na normy prawne. Wielu pojęć ekonomicznych, np. dochód, koszty czy cena, nie można ściśle prawnie zdefiniować. Ich wyrażenie w przepisach prawnych jest umowne, niedookreślone. Ponadto zmienność prawa podatkowego utrudnia jego stosowanie, powoduje niepewność wśród podatników. Złożoność prawa podatkowego jest szczególnie widoczna w międzynarodowym prawie podatkowym, gdzie dochodzą jeszcze różnice w rozwiązaniach dotyczących tych samych kwestii między poszczególnymi krajami.

Miejsce prawa podatkowego w systemie prawa. Duże znaczenie przypisywane jest miejscu prawa podatkowego w systemie prawa. W pierwszej kolejności specyfika prawa podatkowego oraz jego cechy determinują miejsce prawa podatkowego w systemie prawa. Natomiast samo miejsce prawa podatkowego wśród wszystkich gałęzi prawa

wskazuje na specyficzne cechy prawa podatkowego, określa jego związki z innymi gałęziami prawa, oddziałuje na jego stanowienie i stosowanie.

W Polsce, w okresie dominacji własności społecznej, centralnego sterowania gospodarką, prawo podatkowe było często zaliczane do prawa budżetowego¹. Takie podejście wynikało z faktu, że podatki były głównym źródłem dochodów państwowych i utożsamiano je jedynie z dostarczaniem środków pieniężnych do budżetu państwa. Panująca własność państwowa sprawiała, że podatki istniały wewnątrz samego państwa, nie były brane pod uwagę jako element relacji państwo – podatnik. Państwo oddziaływało wówczas na gospodarkę poprzez kształtowanie płac, cen, kredytów, podatki zaś miały niewielkie znaczenie w gospodarce, praktycznie w ogóle nie były rozpatrywane cele gospodarcze i społeczne podatków.

Zarówno w polskiej, jak i zagranicznej literaturze szeroko był (a często również jest) przyjmowany pogląd uważający prawo podatkowe za jeden z działów prawa finansowego, które uznawane jest za samodzielną gałąź prawa². **Prawo finansowe** rozumiane jest jako ogół norm prawnych regulujących działalność finansową. Wyodrębnienie prawa finansowego opiera się na przedmiocie regulacji prawnej, którym są stosunki społeczne w sferze finansów. Stosunki te często są ograniczone do sfery finansów publicznych, przez które rozumiemy gromadzenie i dokonywanie operacji na publicznych zasobach pieniężnych. W skład prawa finansowego wchodzi wszystkie działy prawa bezpośrednio powiązane z finansami. Prawo finansowe zajmuje się również ekonomicznym rozumieniem finansów. Prawo to tworzą działy prawa o niejednorodnym charakterze. Działy te poza normowaniem finansów są luźno ze sobą powiązane.

Obecnie natomiast dominuje pogląd, zgodnie z którym **prawo podatkowe jest odrębną gałęzią prawa**³. Wyodrębnienie prawa podatkowego i uznanie go za samodzielną gałąź prawa opiera się na kryteriach, które określają charakterystyczne i specyficzne jego cechy.

Za zasadnością wyodrębnienia prawa podatkowego przemawia w pierwszej kolejności **przedmiot regulacji w prawie podatkowym**, którym są stosunki społeczne należące do zjawisk ekonomicznych, polegające na podziale środków pieniężnych pomiędzy państwem (związkiem publicznoprawnym) a podmiotami na rynku. Ich cechą charakterystyczną jest przymusowość i nieodpłatność, czyli prawo żądania przez państwo od innego podmiotu świadczenia pieniężnego bez jakiegokolwiek świadczenia ze swojej

¹ S. Bolland, *Wstęp do nauki prawa finansowego*, Warszawa 1982, s. 138 i n.; J. Harasimowicz, *Finanse...*, s. 109 i n.; M. Weralski, *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Warszawa 1984, s. 227 i n.; Z. Fedorowicz, *Finanse w gospodarce socjalistycznej*, Warszawa 1974, s. 437 i n.

² N. Gajl, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1992, s. 35 i n.; R. Musgrave, P. Musgrave, *Public finance in theory and practice*, New York 1976, s. 205 i n.

³ A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki...*, s. 129 i n.; B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 131 i n.; R. Mastalski, *Prawo...*, s. 13 i n.; L. Etel, *System podatkowy (zarys wykładu)*, Siedlce 2002, s. 49 i n.

strony. Treścią tych stosunków prawnych jest obowiązek podatkowy, tj. nieskonkretyzowana powinność poniesienia przymusowego świadczenia pieniężnego w związku z zaistnieniem zdarzenia określonego w ustawie. Na jego mocy organ skarbowy ma prawo dokonać wymiaru podatku, a podatnik musi się mu podporządkować. Ustawodawca podatkowy jest suwerenny przy nakładaniu podatków, wprowadza normy, które stanowią o wszelkich obowiązkach i prawach powstających na płaszczyźnie stosunków prawnopodatkowych, nie bacząc na obowiązki i prawa regulowane przez inne dziedziny prawa⁴. Normy prawa podatkowego regulują stosunki społeczne między państwem a jednostką, związane z nieekwiwalentnym przesuwaniem środków pieniężnych pomiędzy tymi podmiotami. Tego rodzaju stosunki nie występują w innych gałęziach prawa, co powoduje, że przedmiot regulacji można uznać za podstawowe kryterium dla określenia tego prawa, zwłaszcza zaś ustalenia jego miejsca w systemie prawa⁵.

Następną cechą wyróżniającą prawo podatkowe jest **wyłączne stosowanie administracyjnoprawnej metody regulacji**. Zastosowanie tej metody wynika z władztwa, podporządkowania i nierównorzędności stosunków w prawie podatkowym. Stosunki te wynikają bezpośrednio z mocy prawa, są kształtowane przez prawodawcę i nie mają na nie wpływu podmioty prawa podatkowego.

Prawo podatkowe ma charakterystyczny i jednorodny zestaw elementów konstrukcyjnych. Należą do nich: podmiot i przedmiot podatku, podstawa opodatkowania, stawki i skale podatkowe, zwolnienia i ulgi podatkowe oraz zasady poboru podatku. Większość tych elementów zgodnie z normą konstytucyjną musi być określona ustawą. Kompleksowo wypełniają konstrukcję każdego podatku.

Wyróżnikiem prawa podatkowego są również wyodrębnione i stanowiące określony system źródła prawa podatkowego. Konstytucja RP zawiera artykuły poświęcone wyłącznie podatkom. Konstrukcje poszczególnych podatków unormowane są w oddzielnych ustawach podatkowych. Ważną kwestią jest wyodrębnienie części ogólnej prawa podatkowego, mającej zastosowanie do wszystkich funkcjonujących podatków. Prawo podatkowe posiada własną procedurę podatkową i własny system instytucji prawnych.

Kolejną cechą wyróżniającą prawo podatkowe są **zasady podatkowe**, które stanowią zespół reguł, jakie powinny być uwzględnione przy tworzeniu i stosowaniu prawa podatkowego. Stanowią dorobek nauki oraz orzecznictwa, wyznaczają ramy funkcjonowania prawa podatkowego w otoczeniu gospodarczym, społecznym i politycznym, uwzględniają normy etyczne i filozoficzne. Zasady podatkowe biorą pod uwagę wszystkie uwarunkowania wpływające na kształt podatków oraz wskazują prawa kierujące dziedziną podatków. Zasady te stanowią szczególną wartość, albowiem wywarły swój

⁴ A. Hanusz, *W kwestii autonomii prawa podatkowego* [w:] *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków*, red. A. Kostecki, Kraków 2000, s. 64.

⁵ R. Mastalski, *Prawo...*, s. 19.