

**PRACE NAUKOWE**  
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
**RESEARCH PAPERS**  
of Wrocław University of Economics

**247**

# Finanse publiczne



pod redakcją  
**Jerzego Sokołowskiego**  
**Michała Sosnowskiego**  
**Arkadiusza Żabińskiego**



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2012

Recenzenci: Teresa Famulska, Beata Filipiak, Tadeusz Juja, Andrzej Miszczuk,  
Krystyna Piotrowska-Marczak, Marzanna Poniatowicz, Grażyna Wolska,  
Urszula Zagóra-Jonszta

Redakcja wydawnicza: Jadwiga Marcinek, Joanna Świrska-Korlub

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Zespół

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie [www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl)

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych  
The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl>  
oraz w The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com)  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2012

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-213-0**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

## Spis treści

<b>Wstęp</b> .....	11
<b>Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski:</b> Polski długi publiczny w latach 1991-2015 .....	13
<b>Arkadiusz Babczuk:</b> Zadłużenie spółek komunalnych. Wybrane problemy..	24
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Zwolnienie podatkowe jako forma wspierania inwestycji – przypadek specjalnych stref ekonomicznych w Polsce .....	36
<b>Agnieszka Cyburt:</b> Uwarunkowania absorpcji funduszy Unii Europejskiej na przykładzie gmin województwa lubelskiego .....	46
<b>Jolanta Gałuszka:</b> Koncepcja ujednoczenia podatku w prawie Unii Europejskiej.....	60
<b>Feliks Grądalski:</b> Równowaga finansów publicznych w warunkach reparycyjnego systemu emerytalnego .....	70
<b>Sylvia Grenda:</b> Niejednoznaczność przepisów podatkowych i jej wpływ na przejrzystość systemu podatkowego w Polsce .....	79
<b>Piotr Gut:</b> Wybrane regulacje europejskie i krajowe mające przeciwdziałać nadużyciom w podatku VAT.....	90
<b>Dagmara Hajdys:</b> Procedura wyboru partnera prywatnego jako podstawowa determinanta zawarcia umowy partnerstwa publiczno-prywatnego.....	100
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Problemy w ocenie skuteczności zarządzania jednostką samorządu terytorialnego – analiza porównawcza wybranych gmin	109
<b>Małgorzata Magdalena Hybka:</b> Podatkowa grupa kapitałowa na gruncie przepisów ustawy o podatku obrotowym w Niemczech .....	120
<b>Maria Jastrzębska:</b> System zarządzania ryzykiem w jednostce samorządu terytorialnego – zarys problemu .....	130
<b>Danuta Kołodziejczyk:</b> Subwencja wyrównawcza jako źródło wsparcia finansowego gmin w Polsce.....	139
<b>Paweł Kowalik:</b> Sposób obliczania potencjału podatkowego niemieckich gmin .....	151
<b>Iwona Kowalska:</b> Instrumenty finansowe wspierające ideę podwyższenia wieku emerytalnego w Polsce .....	161
<b>Agnieszka Krzemińska:</b> Ekonomiczna pozycja sektora samorządowego w systemie finansów publicznych w Polsce .....	170
<b>Janusz Kudła:</b> Zmiany struktury wpływów budżetowych w wybranych państwach Unii Europejskiej w latach 2008-2010 .....	180
<b>Piotr Laskowski:</b> Budżet zadaniowy jako narzędzie realizacji strategii rozwoju jednostki samorządu terytorialnego .....	191

<b>Sylwia Łęgowik-Świącik:</b> Problemy wdrażania kontroli zarządczej w sektorze finansów publicznych .....	202
<b>Zofia Łękawa:</b> Możliwości wykorzystania metody DEA do oceny wiarygodności ekonomicznej jednostki samorządu terytorialnego – przegląd badań i praktyczny aspekt zastosowania metody .....	210
<b>Paweł Marszałek:</b> Finansyzacja – problemy i kontrowersje .....	220
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Deficyty i zadłużenie wybranych jednostek samorządu terytorialnego w świetle ograniczeń ustawowych .....	231
<b>Ewelina Młodzik:</b> Zarządzanie ryzykiem w świetle nowej ustawy o finansach publicznych .....	240
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Wskaźnik podstawowych dochodów podatkowych na mieszkańca a poziom rozwoju gmin – na przykładzie województwa dolnośląskiego .....	249
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> Elektroniczne deklaracje jako dogodna forma rozliczeń podatku dochodowego od osób fizycznych .....	260
<b>Paweł Piątkowski:</b> Strategie finansowania długu publicznego a ryzyko kryzysu walutowego .....	274
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak:</b> Kierunki i skutki reformy finansów publicznych w Polsce od 2012 roku .....	283
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman:</b> Zarządzanie finansami publicznymi poprzez dążenie do osiągnięcia nadwyżki budżetowej .....	292
<b>Marian Podstawka, Agnieszka Deresz:</b> Redystrybucyjna rola obciążeń finansowych osób fizycznych w latach 2008-2010 .....	301
<b>Piotr Ptak:</b> Wydatkowa reguła dyscyplinująca a poprawa stanu finansów publicznych w Polsce .....	314
<b>Joanna Rakowska:</b> Statystyczne i praktyczne znaczenie środków unijnych dla gmin .....	325
<b>Jarosław Skorwider:</b> Możliwości kształtowania potencjału inwestycyjnego powiatów .....	336
<b>Michał Sosnowski:</b> Realizacja zasady sprawiedliwego opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych .....	346
<b>Marcin Stępień:</b> Klasyfikacja i pomiar wybranych kategorii ekonomicznych w aspekcie prawa bilansowego i podatkowego .....	359
<b>Monika Szudy:</b> Polityka fiskalna Hiszpanii w warunkach kryzysu ekonomicznego 2008+ .....	367
<b>Michał Thlon, Piotr Podsiadło:</b> Emisja obligacji katastrofalnych w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego jako źródło finansowania ryzyka katastrof .....	378
<b>Monika Truszkowska-Kurstak:</b> Problematyka zachowania wiarygodności sprawozdań finansowych samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej w świetle obowiązujących przepisów prawa – wybrane zagadnienia .....	390

<b>Alina Walenia:</b> Zasilanie finansowe z budżetu państwa a realizacja ustawowych zadań przez gminy Podkarpacia.....	401
<b>Adam Wasilewski:</b> Finansowe wsparcie Unii Europejskiej dla gminnych inwestycji infrastrukturalnych jako instrument polityki rozwoju pozarolniczej działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.....	412
<b>Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc:</b> Funkcjonowanie podatku VAT w opinii rolników indywidualnych oraz możliwości wprowadzenia podatku katastralnego w rolnictwie.....	421
<b>Barbara Wieliczko:</b> Stan finansów publicznych w Polsce a wsparcie rolnictwa.....	430
<b>Dorota Wyszowska:</b> Zdolność absorpcyjna jednostek samorządu terytorialnego w zakresie środków pomocowych UE (na przykładzie gmin województwa podlaskiego).....	440
<b>Jolanta Zawora:</b> Partnerstwo publiczno-prywatne jako forma finansowania inwestycji publicznych.....	449
<b>Magdalena Ziolo:</b> Inwestycje komunalne w aspekcie dobra publicznego i zdolności gmin do ich realizacji.....	459
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Instytucjonalne uwarunkowania wykorzystania uproszczonych form opodatkowania.....	470

## Summaries

<b>Grażyna Ancyparowicz, Miłosz Stanisławski:</b> Public deficit in Poland from 1991 to 2015.....	23
<b>Arkadiusz Babczuk:</b> Municipal companies' debt. Selected problems.....	35
<b>Wiesława Cieślewicz:</b> Tax relief as a form of investment support – a case of special economic zones in Poland.....	45
<b>Agnieszka Cyburt:</b> Conditioning of absorption of the European Union funds on the example of communes of the Lubelskie Voivodeship.....	59
<b>Jolanta Gałuszka:</b> The concept of tax unification in the European Union law.....	69
<b>Feliks Grądalski:</b> Public finance equilibrium in defined benefit pension system.....	78
<b>Sylwia Grenda:</b> The ambiguity of tax regulations and its influence on the transparency of the Polish tax system.....	89
<b>Piotr Gut:</b> Selected European and Polish regulations to prevent value added tax abuse.....	99
<b>Dagmara Hajdys:</b> The procedure for selecting a private partner as a prerequisite for concluding a public-private partnership agreement.....	108
<b>Jarosław Hermaszewski:</b> Problems in the assessment of management effectiveness of local government units – comparative analysis of selected communities.....	119

<b>Malgorzata Magdalena Hybka:</b> VAT grouping in the provisions of the turnover tax law in Germany.....	129
<b>Maria Jastrzębska:</b> Risk management system in territorial self-government units – outline of the issue .....	138
<b>Danuta Kołodziejczyk:</b> Compensatory subsidies as a source of financial support for Polish communes .....	150
<b>Paweł Kowalik:</b> The method of calculating the amount of fiscal capacity of German municipalities.....	160
<b>Iwona Kowalska:</b> Financial instruments to support the idea of extending retirement age in Poland .....	169
<b>Agnieszka Krzemińska:</b> Local government sector economic position in the public finances in Poland .....	179
<b>Janusz Kudła:</b> Adjustment of general government revenues during the financial crisis 2008-2010.....	190
<b>Piotr Laskowski:</b> Assignment budgeting as a tool for implementing developmental strategies of local government units .....	201
<b>Sylvia Łęgowik-Świącik:</b> Problems with the implementation of management control in public finance sector.....	209
<b>Zofia Łękawa:</b> Potential applications of data envelopment analysis in the evaluation of economic credibility of a self-government entity – a review of research and a practical aspect of method’s application.....	219
<b>Paweł Marszałek:</b> Financialization – problems and controversies .....	230
<b>Magdalena Miszczuk:</b> Deficits and debt of selected self-government units in the light of statutory restrictions.....	239
<b>Ewelina Młodzik:</b> Risk management in the light of the act of public finance .....	248
<b>Jarosław Olejniczak:</b> Basic tax income per capita versus the level of development of municipalities – the example of Lower Silesian voivodeship..	259
<b>Monika Pasternak-Malicka:</b> E-filing as a convenient way to file personal income tax forms .....	273
<b>Paweł Piątkowski:</b> Strategies of financing of public debt and the risk of currency crisis .....	282
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak:</b> Directions and effects of public finance reform in Poland from 2012.....	291
<b>Krystyna Piotrowska-Marczak, Tomasz Uryszek, Aneta Tylman:</b> Management of public finances in a way leading to the budgetary surplus .....	300
<b>Marian Podstawka, Agnieszka Deresz:</b> Redistribution function of personal financial charges in 2008-2010 .....	313
<b>Piotr Ptak:</b> Disciplined spending rule and improvement of public finances position in Poland .....	324
<b>Joanna Rakowska:</b> Significance of EU funds for communes – budget aspects and authorities’ opinions.....	334
<b>Jarosław Skorwider:</b> Opportunities of creating the investment potential of rural counties .....	344

---

<b>Michał Sosnowski:</b> Implementation of the principle of fair taxation in the individual income tax .....	358
<b>Marcin Stępień:</b> Classification and measurement of some economic categories in the aspect of balance and tax law.....	366
<b>Monika Szudy:</b> Fiscal policy in Spain in the conditions of economic crisis 2008+ .....	377
<b>Michał Thlon, Piotr Podsiadło:</b> Issue of catastrophic bonds in the range of Public Private Partnership as a source of disaster risk financing.....	389
<b>Monika Truszkowska-Kurstak:</b> Problems of maintaining credibility of independent public health care centres' financial reports in the light of law chosen issues.....	400
<b>Alina Walenia:</b> Financing from state budget and implementation of statutory tasks by Subcarpathian communes.....	411
<b>Adam Wasilewski:</b> EU financial support for communal infrastructural investments as a tool of development policy of non-agricultural economic activity in rural areas .....	420
<b>Mirosław Wasilewski, Marzena Ganc:</b> Functioning of Value Added Tax in the opinion of individual farmers and the possibilities of cadastral tax implementation in agriculture .....	429
<b>Barbara Wieliczko:</b> Public finance in Poland vs. support for agriculture .....	439
<b>Dorota Wyszowska:</b> Self-government entities' absorption capacity of EU aid funds (Podlaskie Voivodeship communes – case study).....	448
<b>Jolanta Zawora:</b> Public-private partnership as a form of financing of public investment.....	458
<b>Magdalena Ziolo:</b> Municipal investments as a category of public goods and the ability of municipalities to undertake them .....	469
<b>Arkadiusz Żabiński:</b> Institutional conditioning of use lump-sum-based forms of taxation .....	481

**Michał Sosnowski**

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

---

## REALIZACJA ZASADY SPRAWIEDLIWEGO OPODATKOWANIA W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH

---

**Streszczenie:** W artykule poruszono kwestię spełnienia zasady równomierności i sprawiedliwości opodatkowania w aspekcie stosowania określonych rozwiązań w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych jako narzędzia polityki fiskalnej państwa. W tym celu omówiono dorobek teorii opodatkowania w zakresie zasad podatkowych, a następnie zaprezentowano obserwowane w Polsce tendencje w stosowaniu kwoty wolnej od podatku i ulg podatkowych. W tym kontekście przeprowadzono analizę wpływu tych elementów podatku na poziom opodatkowania dochodów oraz ich znaczenia dla poziomu skuteczności osiągania przez państwo celów społeczno-ekonomicznych.

**Słowa kluczowe:** polityka fiskalna, zasady podatkowe, podatek dochodowy, ulgi podatkowe, kwota wolna od podatku.

### 1. Wstęp

Nowoczesne państwo, realizując politykę gospodarczą, w tym fiskalną, aby móc osiągać swe cele, musi w sposób racjonalny posługiwać się będącym w jego dyspozycji instrumentarium. Skala zaangażowania się instytucji państwowych, dla których – co oczywiste – stopień aktywności społeczeństwa i gospodarki nie może być indyferentny, jest przedmiotem licznych dyskusji i wzbudza kontrowersje. Dotyczy to zwłaszcza bieżącego regulowania koniunktury i określania kształtu polityki fiskalnej, o co już od dawna toczy się doktrynalny spór pomiędzy środowiskami naukowymi zbliżonymi do idei etatyzmu i fiskalizmu z jednej i przedstawicielami monetaryzmu i liberalizmu w gospodarce z drugiej strony. Potwierdzenie tego zawiera konstatacja K. Grimma. Stwierdził on bowiem, że jedni skłaniać się będą ku formule „konkurencji i rynku, ile trzeba, a wyrównywania i bezpieczeństwa socjalnego, ile można”, drudzy zaś bliżsi będą modelowi „konkurencji i rynku, ile można, a wyrównywania i bezpieczeństwa socjalnego, ile trzeba”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> K. Grimm, *Socjalna gospodarka rynkowa w Niemczech. Koncepcja – rozwój – problematyka*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1992, s. 71.



Jednym z najważniejszych narzędzi polityki fiskalnej państwa są podatki, jednak dopiero precyzyjnie określona konstrukcja każdego podatku staje się konkretnym instrumentem, za pomocą którego można realizować zamierzone cele społeczno-gospodarcze. Dzięki przyjętym rozwiązaniom można m.in. oddziaływać na zachowania przedsiębiorców, kształtować strukturę konsumpcji gospodarstw domowych, skłonność do oszczędzania, skalę inwestycji itd.

Funkcjonujący od 1992 r. podatek dochodowy od osób fizycznych wielokrotnie poddawany był zmianom, które dotyczyły jego zasadniczych elementów, w tym podstawy opodatkowania, stawek podatkowych oraz ulg i zwolnień. W pewien sposób upraszczając, można stwierdzić, że właśnie te elementy mają kluczowe znaczenia dla poziomu opodatkowania poszczególnych podatników czy ich grup. Dlatego zmiany w tej sferze wywierają istotny wpływ na zachowania podatników oraz warunki ich życia i gospodarowania. Należy zatem postawić tu pytanie, czy obecny w polskim systemie podatkowym progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych jest zgodny z zasadą sprawiedliwego opodatkowania. Próba znalezienia odpowiedzi na to pytanie jest celem niniejszego opracowania, które swym zakresem zostało ograniczone do zbadania znaczenia i wpływu kwoty wolnej od podatku oraz ulg podatkowych na poziom opodatkowania dochodów w Polsce.

## 2. Zasady podatkowe

Każdy system, który miałby skutecznie i w sposób racjonalny regulować i wpływać na życie społeczno-gospodarcze danego państwa, musi być oparty na określonych zasadach, aby właściwie spełniać swoje funkcje. Dotyczy to także budowy i odpowiedniego funkcjonowania systemu podatkowego, a tym samym konstruowania poszczególnych podatków. W literaturze przedmiotu od dawna zbiór owych niezbędnych warunków przyjęło się określać mianem zasad podatkowych.

Zasady podatkowe nie tworzą zamkniętego katalogu i zalicza się do nich różne postulaty w zależności od reprezentowanych poglądów i oczekiwań kierowanych pod adresem podatków i systemu podatkowego, które kształtują się pod wpływem bieżących prądów politycznych i ekonomicznych występujących w danym państwie<sup>2</sup>. Nie są zatem niepodlegającym zmianom kanonem wiedzy, a stanowią wyraz zjawisk zachodzących nieustannie w rzeczywistości społecznej i gospodarczej<sup>3</sup>. Niemniej zasady te winny być dla każdego prawodawcy niezbędnym zbiorem reguł i postulatów teorii, których przestrzeganie warunkować będzie optymalne nakładanie przez władzę publiczną obciążeń podatkowych i skuteczną realizację przyjętych założeń i funkcji państwa<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> L. Eteł, *System podatkowy (zarys wykładu)*, WSiFiZ w Siedlcach, Siedlce 2002, s. 41.

<sup>3</sup> A. Gomułowicz, *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001, s. 12.

<sup>4</sup> Zob. N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995, s. 10 oraz J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1988, s. 124.

Za jednego z najbardziej znanych twórców zasad podatkowych uważa się A. Smitha, który już w XVIII wieku sformułował cztery zasady: równości, pewności, dogodności oraz taniałości opodatkowania<sup>5</sup>. Powstały one na gruncie liberalnej myśli ekonomicznej reprezentowanej także przez D. Ricardo, J.B. Saya i J.S. Milla i mimo upływu lat nie straciły one na swej aktualności. Zasady pewności, dogodności i taniałości opodatkowania określa się w literaturze mianem zasad techniki podatkowej. Zasada równości dotycząca podatku, jako jedna z najbardziej podstawowych, oznacza według Smitha takie rozłożenie obciążeń podatkowych, aby były one powszechne i proporcjonalnie dostosowane do uzyskiwanych dochodów. Pewność w odniesieniu do podatku sprowadza się do określenia terminu jego płatności, sposobu zapłaty oraz kwoty podatku w oparciu na jasnych i precyzyjnie sformułowanych regulacjach prawnych. Spełnienie zasady dogodności ma na celu zapewnienie podatnikowi najdogodniejszego dla niego sposobu, miejsca i terminu płatności podatku. Natomiast zasada taniałości polega na minimalizacji kosztów poboru podatku, tak dla podatnika, jak i państwa.

W dobie intensywnie rozwijającej się gospodarki w drugiej połowie XIX wieku w Europie pojawił się nowy kierunek myśli podatkowej reprezentowany głównie przez A. Wagnera i L. von Steina, którzy sformułowali tezy dotyczące opodatkowania w zasadniczo odmienny sposób niż miało to miejsce w przypadku nurtu liberalnego w ekonomii<sup>6</sup>. W tym czasie w doktrynie zaistniały różnorodne poglądy dotyczące znaczenia podatków w życiu społeczeństwa i gospodarki, które wiązały się z nadaniem podatkom także funkcji pozafiskalnych, tj. społecznej oraz gospodarczej. Wychodząc naprzeciw owemu „nowemu spojrzeniu” na kwestie opodatkowania, A. Wagner<sup>7</sup> zmodyfikował dotychczasowe zasady podatkowe i ujął je w cztery grupy zasad, tj. zasady: fiskalne, ekonomiczne, sprawiedliwości oraz techniczne.

Zasady fiskalne (wydajność, elastyczność, stałość) w swej istocie miały gwarantować odpowiednie co do wysokości wpływy z tytułu podatków do budżetu z uwzględnieniem bieżących potrzeb państwa. Z kolei znaczenie zasad ekonomicznych (gospodarczych), tj. zasady nienaruszalności i ochrony źródeł podatkowych (kapitału i majątku), sprowadzało się do takiego konstruowania podatków, by umożliwiały przedsiębiorcom pomnażanie swojego kapitału, rozwój ekonomiczny podmiotów gospodarczych, a nakładanie podatku nie ograniczało wolności gospodarczej.

Poprzez zasady sprawiedliwości (równość, powszechność, zdolność do płacenia) A. Wagner postulował potrzebę powszechności opodatkowania przy jednoczesnym eliminowaniu nadmiernego zróżnicowania majątkowego w społeczeństwie oraz nędzy i ubóstwa licznych grup społecznych, z którym rynkowy podział dóbr i dochodów nie dawał sobie rady. Remedium miało tu być wprowadzenie progre-

<sup>5</sup> Zob. A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, PWN, t. 2, Warszawa 1954, s. 584 i n.

<sup>6</sup> M. Weralski, *Pojęcie podatku*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. 3., *Instytucje budżetowe*, Ossolineum, Wrocław 1985, s. 41 i n.

<sup>7</sup> Zob. A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig, t. 1 – 1877, t. 2 – 1880, t. 3 – 1886, t. 4 – 1889.

sywnego opodatkowania. Ostatnia z grup zasad – zasady techniczne (dogodność, pewność, taniać) – są zbliżone do postulatów sformułowanych przez A. Smitha, przy czym zasada dogodności podatku dotyczyć miała tak podatnika, jak i aparatu skarbowego, tylko wówczas bowiem mogą być zagwarantowane wpływy podatkowe do budżetu<sup>8</sup>.

Należy też zauważyć, że w drugiej połowie XX wieku F. Neumark, przedstawiciel nowej szkoły niemieckiej (inni przedstawiciele tej szkoły to: F.K. Mann, W. Gerloff, G. Schmölders), dokonując analizy nowych warunków i zjawisk charakterystycznych dla stosunków finansowych i gospodarczych tego okresu, sformułował katalog bardziej przystosowanych do nowych czasów zasad podatkowych, klasyfikując je w następujące grupy: zasady fiskalno-budżetowe, zasady etyczno-społeczne, zasady ekonomiczne oraz zasady techniki podatkowej<sup>9</sup>.

W tym miejscu celowe będzie, ze względu na temat tej pracy, bliższe i bardziej szczegółowe omówienie zasady sprawiedliwości opodatkowania w kontekście ekonomicznego oddziaływania podatków na procesy społeczno-gospodarcze zachodzące w państwie. Jest to zasada szeroko dyskutowana w literaturze, a różnorodne poglądy głoszone na jej temat są często podyktowane zmianami stosunków społecznych i gospodarczych na przestrzeni lat. Zasada ta jest przez wielu ekonomistów uznawana za najważniejszą spośród zasad sformułowanych przez A. Smitha, który twierdził, że „poddani każdego państwa powinni przyczyniać się do utrzymywania rządu w jak najściślejszym stosunku do ich możliwości, czyli proporcjonalnie do dochodu, jaki każdy z nich pod opieką państwa uzyskuje”. A. Smith porównywał gospodarkę państwa do gospodarki prywatnej, w której rządzi zasada świadczeń wzajemnych (ekwiwalencji)<sup>10</sup>. Określenie „proporcjonalnie” wyraźnie wskazuje, że Smith był zwolennikiem „liniowego” opodatkowania, co uzasadniał tym, że podatnik bardziej zamożny w większym stopniu korzysta z ochrony i działalności państwa niż podatnik ubogi, a zatem proporcjonalnie do wielkości swego majątku powinien też ponosić ciężary podatkowe (koncepcja *benefit* – korzyści). Ponadto zwracał uwagę na zdolność płatniczą (*ability-to-pay*) podatnika, który nie powinien ponosić większych danin niż jest w stanie zapłacić.

W duchu unikania fiskalizmu i ochrony źródeł podatkowych powstała tzw. reguła edynburska (*leave them as you find them*), której twórcą był inny zwolennik liberalizmu w gospodarce, a mianowicie D. Ricardo. Reguła ta mówi, że sytuacja dochodowa i majątkowa każdego podatnika przed nałożeniem podatku i po nałożeniu podatku nie powinna być istotnie różna. Jego zdaniem rząd winien prowadzić taką politykę fiskalną, która będzie chronić akumulowane kapitały i nie będzie szkodzić

---

<sup>8</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 64.

<sup>9</sup> F. Neumark, *Grundsätze der Besteuerung in Vergangenheit und Gegenwart*, Wiesbaden 1970, s. 13 i n.

<sup>10</sup> A. Smith, wyd. cyt., s. 584.

rozwojowi działalności gospodarczej, a w konsekwencji zagrażać bytowi państwa<sup>11</sup>. Zaprezentowany postulat stanowi początek idei neutralności opodatkowania głoszonych dzisiaj przede wszystkim przez środowiska neoliberalne, ale także przez ekonomistów, dla których idee interwencjonizmu państwowego są bliższe. Ci drudzy wszakże, oprócz pojmowania neutralności systemu podatkowego jako ochrony źródeł podatku i unikania fiskalizmu, przypisują podatkowi również funkcje pozafiskalne, co powoduje, że trudniej mówić w tym przypadku o granicy opodatkowania<sup>12</sup>.

Podobnie jak A. Smith, zwolennikiem proporcjonalnego opodatkowania był inny klasyczny ekonomista J.S. Mill, dla którego idea równości i sprawiedliwość podatku polegała na równości ponoszonych ofiar, przy czym wkład każdej jednostki w pokrywanie potrzeb państwa „powinien być taki, by nie odczuwała ona ani więcej, ani mniej przykrości niż każda inna jednostka doświadcza z powodu swego udziału”<sup>13</sup>. Ponadto J.S. Mill kontestował progresywną formę opodatkowania dochodów, uważał bowiem wykorzystywanie podatków w charakterze narzędzi redystrybucji jako niesprawiedliwe i szkodliwe ekonomicznie. Jednocześnie zastrzegł, że podatek płacić się powinno od dochodu stanowiącego nadwyżkę ponad określony poziom gwarantujący minimum egzystencji<sup>14</sup>, dzisiaj utożsamiany m.in. z kwotą wolną od opodatkowania.

Całkowicie inaczej kwestię równości i dążenia do ideału sprawiedliwego opodatkowania rozumie A. Wagner i J.B. Say, będący zwolennikami zastosowania w systemie podatkowym progresji podatkowej, a tym samym nadania podatkowi funkcji socjalnej. A. Wagner, oprócz funkcji fiskalnej i socjalnej podatku, dostrzegł potrzebę wykorzystania go w działaniach interwencyjnych państwa w sferze gospodarki i polityki, odrzucając tym samym idee liberalizmu gospodarczego i automatyzmu rynkowego. Te zwiększone zadania państwa oraz urzeczywistnianie koncepcji państwa dobrobytu i sprawiedliwości społecznej wymagają większych środków, których źródłem – zdaniem Wagnera – musi być powszechność podatku i rozsądne progresywne opodatkowanie wysokich dochodów, które zachowuje źródło podatku i bodziec do osiągnięcia zysku<sup>15</sup>. Istotna w tym kontekście była wydajność poszczególnych źródeł podatkowych. Jednocześnie z rezerwą odnosił się on do nazbyt dużego udziału w dochodach budżetu państwa podatków pośrednich (jako regresywnych i mniej wydajnych). W tym aspekcie dużą wagę przywiązywał do elastyczności podatku, która wynika z jego konstrukcji. Według Wagnera elastyczność podatku po-

<sup>11</sup> D. Ricardo, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957, s. 168 i n.

<sup>12</sup> Zob. W. Łączkowski, *Granice opodatkowania*, [w:] *System podatkowy. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica nr 54, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1992, s. 120.

<sup>13</sup> J.S. Mill, *Zasady ekonomii politycznej*, t. 2, PWN, Warszawa 1966, s. 564.

<sup>14</sup> G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy. Strategia transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2002, s. 39.

<sup>15</sup> Por. M. Weralski, *Funkcje podatków a instrumenty podatkowe*, [w:] *System podatkowy. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Iuridica nr 54, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1992; Z. Fedorowicz, *Historia podatków do końca XIX wieku – ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] *Encyklopedia podatkowa*, PWN, Warszawa 1998, s. B/71.

winna umożliwiać wzrost bądź spadek wpływów podatkowych w zależności od aktualnych potrzeb państwa, tj. poziomu wydatków publicznych. Ponadto opowiadał się za tym, aby „rodzaj podatków” oceniać przez pryzmat skutków, jakie wywołują. A. Wagner skłaniał się też wyraźnie ku postulatowi ochrony „majątku i kapitału”, a to ze względu na „funkcje kapitału w gospodarce, w szczególności w procesie produkcji”<sup>16</sup>.

Także zdaniem F. Neumarka optymalnym budżetem w aspekcie opodatkowania jest jedynie taki budżet, który nie narusza granic (źródeł) opodatkowania, a równocześnie zabezpiecza realizację niezbędnych zadań publicznych. Według niego przydatność danego podatku należy oceniać przez pryzmat konsekwencji fiskalnych, społecznych i gospodarczych jego zastosowania<sup>17</sup>. Przy nakładaniu podatków należy bowiem obserwować, jak wydajność fiskalna określonego podatku wpływa na dochody uzyskiwane z innych źródeł podatkowych oraz siłę i wzrost gospodarki. Nadmierny wzrost obciążeń podatkowych w wyniku silnej progresji mógłby skutkować oporem przed płaceniem podatków i redukcją wpływów z ich tytułu<sup>18</sup>.

Zdaniem wielu ekonomistów w celu osiągnięcia równości podatkowej należy zastosować progresję podatku, aby obciążenia podatkowe miały charakter bardziej zindywidualizowany i zróżnicowany i były pochodną wielkości przychodu, dochodu bądź majątku<sup>19</sup>. Jednakże zasadniczym problemem jest określenie metody indywidualizacji ciężaru podatkowego. Zgodnie z koncepcją zdolności płatniczej podatnika należy tu przestrzegać zasady sprawiedliwości opodatkowania, choć kwestia, co jest sprawiedliwe, a co już nie, jest również przedmiotem wielu dyskusji i kontrowersji.

W literaturze przedmiotu istnieją dwie niezależne koncepcje sprawiedliwości w rozumieniu równości. Jest to mianowicie sprawiedliwość pozioma i sprawiedliwość pionowa<sup>20</sup>. Sprawiedliwość pozioma polega na równym traktowaniu równych, czyli jednostek identycznych pod wszystkimi istotnymi względami. Z kolei zasada sprawiedliwości pionowej polega na zróżnicowaniu opodatkowania w stosunku do tego, co jest nierówne pod względem podatkowym. Zatem skoro niektórzy są w stanie płacić wyższe podatki, to powinni to czynić. Jednak tu pojawiają się następujące problemy: po pierwsze, kto – co do zasady – winien płacić podatki według wyższych stawek, po drugie, jak sformułować zgodnie z tą zasadą adekwatne przepisy prawa, po trzecie zaś trzeba określić, czy jeżeli dana jednostka jest w stanie płacić wyższe (na skutek zastosowania wyższych stawek podatkowych) podatki, to o ile więcej powinna płacić w stosunku do innych<sup>21</sup>. Odpowiedzią na postulat stosowania zasady

<sup>16</sup> Z. Fedorowicz, wyd. cyt., s. B/72.

<sup>17</sup> Zob. F. Neumark, *Interventionische und dirigische Steuerpolitik*, [w:] *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Frankfurt/M 1957, s. 450 i n.

<sup>18</sup> F. Neumark, *Grundsätzliche Betrachtungen über die Grenzen der Besteuerung*, „Info-Schuldienst“ 1981, nr 16-17, s. 8 i n.

<sup>19</sup> A. Gomułowicz, J. Małecki, wyd. cyt., s. 68.

<sup>20</sup> R.A. Musgrave, *Horizontal equity. Once more*, „National Tax Journal” 1990, vol. 43, no. 2.

<sup>21</sup> J.E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004, s. 565-567.

sprawiedliwości poziomej jest zastosowanie w opodatkowaniu stosunkowo niskiej, proporcjonalnej stawki liniowej przy szerokiej i równoprawnej bazie podatkowej<sup>22</sup>. Z kolei stosunkowo silna progresja oraz znacząca liczba różnych ulg i zwolnień podatkowych jest wyrazem realizacji w systemie podatkowym zasady sprawiedliwości pionowej. Wprawdzie stopień tej progresji jest sprawą odrębnej dyskusji i zdania są tu podzielone, panuje jednak zgoda co do twierdzenia, iż stroma progresja przyczynia się do niszczenia źródeł podatkowych, jest sprzeczna z ideą zdolności płatniczej i wpływa negatywnie na rozwój przedsiębiorczości.

Należy też przytoczyć pogląd, według którego nie liczy się to, czy same podatki są sprawiedliwie nałożone, lecz to, czy sprawiedliwe jest postępowanie władzy publicznej wobec podatników i wydatkowanie zbieranych od nich podatków<sup>23</sup>.

### 3. Kwota wolna od podatku i ulgi podatkowe a poziom opodatkowania

Poddając analizie kształtowanie się obciążeń dochodu podatkiem dochodowym od osób fizycznych, czyni się to z uwzględnieniem jedynie zawartej w skali podatkowej kwoty dochodu wolnej od opodatkowania, albo biorąc pod uwagę również wszystkie możliwe preferencje podatkowe, z jakich w danym okresie podatnicy korzystali. W pierwszym ujęciu tych obciążeń podatkowych mowa jest – zgodnie z nomenklaturą stosowaną przez Ministerstwo Finansów – o obciążeniach nominalnych, w drugim zaś – o obciążeniach efektywnych (por. tab. 1)<sup>24</sup>.

Kwota dochodu wolna od podatku (minimum wolne od opodatkowania) jest ściśle powiązana z podstawą opodatkowania będącą elementem konstrukcji każdego podatku, zwłaszcza progresywnego podatku dochodowego. Warto tu też nadmienić,

---

<sup>22</sup> W literaturze przedmiotu pojęcie bazy podatkowej albo utożsamiane jest z podstawą opodatkowania (zwłaszcza literaturze z zakresu finansów publicznych), albo też rozumiane jest jako system źródeł, z których władza publiczna uzyskuje wpływy podatkowe. Według P. Kulawczuka baza podatkowa to wyznaczona przez władzę publiczną, ale funkcjonująca z dużym poziomem autonomii, zróżnicowana i zmieniająca się struktura źródeł dochodów podatkowych, która cechuje się możliwością przenoszenia w kierunku źródeł zapewniających mniejsze obciążenia podatkowe, reaguje na bodźce podatkowe oraz podlega różnej wielkości zmianom wraz z przebiegiem cyklu koniunkturalnego. Ponadto w obrębie bazy podatkowej funkcjonuje ograniczona liczba segmentów o podobnych właściwościach. P. Kulawczuk, *Efektywność podatkowa małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2004, s. 10.

<sup>23</sup> L. Murphy, T. Nagel, *The Myth of Ownership: Taxes & Justice*, Oxford University Press, 2002, s. 25.

<sup>24</sup> Efektywny poziom podatku (stawki efektywne, realne, przeciętne, średnie) wskazuje na relację zapłaconego podatku do podstawy opodatkowania. Stawka efektywna definiowana jest także jako poziom opodatkowania bądź obciążenie opodatkowaniem. Stawka ta nie musi być równa (i na ogół nie jest) stawkom zawartym w skali podatkowej czy stawce proporcjonalnej określonej danymi przepisami prawa. Wynika to choćby z możliwości zastosowania pewnych preferencji podatkowych lub/i występowania kwoty dochodu wolnej od podatku. Czynniki te powodują redukcję ciężaru podatkowego, a zatem i zmniejszają wartość stosunku ostatecznie ustalonej kwoty podatku do jego podstawy.

**Tabela 1.** Nominalne i efektywne obciążenie dochodu podatników podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce w latach 2000-2010

Stawki nominalne (w %)											
Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Przedział I	15,04	14,86	14,69	14,62	14,74	14,77	14,95	15,12	15,43	15,28	15,37
Przedział II	20,60	20,61	20,58	20,63	20,37	20,47	20,40	20,39	20,36	23,79	23,05
Przedział III	32,21	33,05	32,61	31,23	30,61	31,03	30,96	30,57	30,36	–	–
Ogółem	17,95	17,66	17,58	17,17	16,67	16,87	17,29	16,97	17,76	16,20	16,24
Stawki efektywne (w %)											
Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Przedział I	13,49	13,30	13,22	13,11	13,52	13,55	14,59	13,49	13,85	13,93	14,07
Przedział II	17,27	17,39	17,99	18,11	18,57	18,70	19,51	18,67	18,71	22,75	22,03
Przedział III	26,70	29,14	30,10	27,98	28,74	29,66	29,64	29,10	29,02	–	–
Ogółem	15,67	15,61	15,85	15,35	15,34	15,55	16,76	15,34	16,19	14,88	14,97

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

że właśnie ta kwota stanowi istotny wyróżnik form progresji. Jej obecność bądź brak w konstrukcji danego podatku pozwala rozróżnić progresję pośrednią od progresji bezpośredniej. W progresji pośredniej po przekroczeniu kwoty dochodu wolnej od podatku następuje przedział opodatkowania stawką liniową, powyżej którego stosowana jest progresja. Z kolei w przypadku progresji bezpośredniej brak jest wolnej od podatku kwoty dochodu i cała podstawa opodatkowania podlega skali progresywnej<sup>25</sup>.

Kwota dochodu wolna od podatku w ustawach podatkowych może zostać podana w sposób bezpośredni – jako kwota, do poziomu której podatek nie jest naliczany (np. w podatku od spadków i darowizn) albo o którą pomniejsza się podstawę opodatkowania, oraz pośrednio – poprzez obniżanie kwoty podatku należnego (np. w podatku dochodowym od osób fizycznych). W systemach podatkowych wielu państw jest to też kwota, do wysokości której w progresywnej skali podatkowej stosuje się stawkę zerową.

Przyjęcie w polityce fiskalnej (ściślej w polityce podatkowej) takiego rozwiązania ma, z jednej strony, wymiar socjalny, z drugiej zaś, służy realizacji zasady taniości opodatkowania. Socjalny (społeczny) aspekt takiego minimum przykładowo sprowadzać się może do pozostawienia podatnikom wolnego od podatków pewnego poziomu dochodów, który państwo uznaje za niezbędny do zaspokojenia minimum potrzeb egzystencjalnych obywateli, określone grupy podatników płacą bowiem w związku z tym efektywnie mniejsze podatki albo w ogóle są wyłączone z tego obowiązku. Trzeba oczywiście nadmienić, że samo już określenie poziomu kwoty wol-

<sup>25</sup> A. Komar, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1995, s. 114.

nej jest sprawą samą w sobie skomplikowaną i dość relatywną w odczuciu poszczególnych grup społecznych.

Natomiast kwestia minimalizacji kosztów związanych z funkcjonowaniem systemu podatkowego i nakładaniem obciążeń podatkowych w aspekcie kwoty dochodu wolnej od opodatkowania polega na nieangażowaniu aparatu skarbowego i samych podatników w zakresie obliczania kwot należnych podatków od niewielkich podstaw opodatkowania. Redukuje to tym samym znacznie koszty poboru podatku, które byłyby niewspółmiernie wysokie do dochodów budżetu. Dodatkowo upraszcza to procedury podatkowe, co nie zachęca podatników do ukrywania takich niewielkich dochodów, gdyż tego rodzaju swoisty „nawyk” mógłby potem przenieść się na dochody znaczące ze względu na cele polityki fiskalnej państwa.

Inny argument w tym kontekście na rzecz ustanowienia takiej kwoty wolnej od podatku to fakt, iż jej nieuwzględnianie mogłoby – zwłaszcza w przypadku obywateli egzystujących na granicy minimum socjalnego – spowodować wtórny zwrot pobranych danin w postaci różnego rodzaju form pomocy społecznej i świadczeń (w tym pieniężnych) z niej wynikających. Co więcej, brak takiej kwoty wolnej mógłby sprawić, iż osoby niepotrzebujące żadnych świadczeń socjalnych wskutek konieczności zapłacenia wyższego podatku zostałyby niejako zmuszone do korzystania z tej pomocy. Byłoby to w oczywisty sposób sprzeczne z zasadą racjonalności systemu finansów publicznych.

We współczesnych systemach podatkowych kwota dochodu wolna od opodatkowania spełnia w głównej mierze rolę socjalną, ponieważ w zależności od jej wysokości nie są obciążane podatkiem kwoty gwarantujące obywatelom niezbędne minimum ich egzystencji. W założeniu kwota ta powinna m.in. uwzględniać wartość koszyka dóbr i usług, którego konsumpcja zapewnia społecznie akceptowalny minimalny poziom życia i jego określoną jakość. Takie powiązanie kwoty wolnej z minimum socjalnym jest trudne w praktycznym zastosowaniu, gdyż wymaga większej indywidualizacji opodatkowania, zaś samo określenie takiego minimum jest z kolei uzależnione od sytuacji osobistej podatnika<sup>26</sup>. Tym samym ustanowienie poziomu kwoty dochodu wolnego od podatku w większym stopniu jest arbitralnym wyborem politycznym niż ekonomicznym.

Obserwacje dotyczące stosowania w latach 2000-2010 w Polsce kwoty wolnej od opodatkowania skłaniają do konstatacji, że to narzędzie nie mogło w sposób znaczący przyczynić się do realizacji inherentnych dla polityki fiskalnej celów społeczno-ekonomicznych. Kwota dochodu wolna od podatku zawarta w progresywnej skali podatkowej była na przestrzeni minionych lat i jest obecnie symboliczna, a tym samym nie gwarantuje nawet minimum egzystencji, co narusza zasadę zdolności płatniczej oraz sprawiedliwości opodatkowania. W latach 2000-2010 roczna kwota dochodu wolna od opodatkowania stanowiła średnio jedynie 10% wynagrodzenia brutto w gospodarce narodowej w skali roku (zob. tab. 2).

---

<sup>26</sup> J. Sobiech, *Kontrowersyjne problemy opodatkowania dochodów w Polsce*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 198.



**Tabela 2.** Kwota dochodu wolna od podatku a wynagrodzenie brutto w gospodarce narodowej w Polsce w latach 2000-2010

Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Płaca	23 086	24 742	25 599	26 418	27 475	28 563	29 727	32 229	35 326	37 235	38 699
Kwota wolna	2 296	2 596	2 727	2 790	2 790	2 790	2 790	3 015	3 089	3 089	3 089
Kwota wolna/ płaca (w %)	9,9	10,5	10,7	10,6	10,2	9,8	9,4	9,4	10,2	10,0	10,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS ([www.stat.gov.pl](http://www.stat.gov.pl)) i Ministerstwa Finansów ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

Analiza budowy, funkcji oraz charakteru ulg podatkowych skłania natomiast do konstatacji, że ów element pozostaje w ścisłej zależności z pozostałymi elementami konstrukcji podatku, a tym samym jawi się bardziej jako element niesamoistny, gdyż – poza ulgą polegającą na bezpośrednim zmniejszeniu kwoty podatku – nie istnieje w oderwaniu od innych, a tym samym jest w stosunku do tych elementów wtórny<sup>27</sup>.

Ulg podatkowe polegają na zredukowaniu kwantytatywnych elementów konstrukcji podatku, czyli podstawy opodatkowania bądź stawek podatkowych lub samej kwoty podatku już po dokonaniu jego obliczenia, mając za bazę określoną podstawę opodatkowania przy zastosowaniu adekwatnej stawki podatku. W przypadku ulgi podatkowej intencją ustawodawcy jest tylko obniżenie ciężaru podatkowego, a nie rezygnacja z opodatkowania jako takiego. Ulgi podatkowe traktowane są z reguły jako znaczący instrument aktywnego oddziaływania przez władzę na procesy zachodzące w gospodarce ze względu na swój wymierny wpływ na efektywne, a nie nominalne obciążenia podatkowe. Ich podstawowym zadaniem jest wspieranie bądź stymulowanie pożądanych zachowań podmiotów gospodarczych czy też zapewnienie ochrony i pomocy socjalnej określonym grupom społecznym w ramach prowadzonej przez państwo polityki społecznej.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na tendencje, jakie wystąpiły pod koniec lat 80. XX wieku w polityce podatkowej niektórych państw o wysokorozwiniętej gospodarce rynkowej. Sprowadzały się one do rezygnacji z różnych ulg i zwolnień podatkowych w celu maksymalnego rozszerzenia podstawy opodatkowania, co pozwoliło z kolei na obniżenie ogólnego obciążenia podatkowego<sup>28</sup>. Działania te podjęto na skutek znacznych kosztów ekonomicznych realizowanej w ten sposób w latach 70. XX wieku polityki fiskalnej i względnie niskiej skuteczności podatków jako instrumentu osiągnięcia celów pozafiskalnych w długim okresie<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Zob. W. Nykiel, *Ulg i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003, s. 95.

<sup>28</sup> Por. H. Litwińczuk, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001, s. 17; A. Komar, *Reforma amerykańskiego systemu podatkowego i jej znaczeni dla reformy polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, nr 4.

<sup>29</sup> K. Markowski, *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992, s. 92 i n.

Także w Polsce, zwłaszcza po 2000 r., nastąpiła wyraźna redukcja liczby ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych. Odnosiło się to zarówno do ulg redukujących dochód (tzw. ulgi pośrednie), jak i tych obniżających sam podatek (tzw. ulgi bezpośrednie).

Opierając się na danych Ministerstwa Finansów, można stwierdzić, że w latach 2000-2010 nastąpił znaczny, bo ponad 32-procentowy spadek ogólnej kwoty odliczeń od dochodu. W badanym okresie eliminowane były z konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych kolejne ulgi, co powodowało zmiany w strukturze odliczeń. O ile jeszcze w roku 2000 największy udział w ogólnej kwocie odliczeń miały ulgi z tytułu wydatków mieszkaniowych (39,3%), rent (15,9%) i wydatków na cele rehabilitacyjne (15,7%), o tyle w 2010 r. są to ulgi z tytułu wydatków na cele rehabilitacyjne (46,8%) i na Internet (42,8%)<sup>30</sup>.

Z kolei analizując w latach 2000-2010 odliczenia od podatku, mamy tu raczej do czynienia, z wyjątkiem lat 2004-2006, ze stopniowym wzrostem ogólnego poziomu odliczeń (17,1% za cały okres). Podobnie jak z ulgami pośrednimi, tak i w tym przypadku następuje likwidacja wielu ulg bezpośrednich. Badając strukturę tych ulg, można zauważyć absolutną i rosnącą do 2005 r. dominację ulg z tytułu ponoszonych przez podatników wydatków mieszkaniowych (96,3% w 2005 r.). Koniec tego prymatu oraz drastyczny, ponad 77-procentowy, spadek ogólnej kwoty odliczeń, jaki nastąpił w 2006 r., był związany z wygaśnięciem prawa do bardzo powszechnej wśród gospodarstw domowych ulgi z tytułu remontów i modernizacji mieszkań. Natomiast od 2007 r. największy i rosnący udział w analizowanej strukturze odliczeń ma ulga o charakterze prorodzinnym, tj. ulga za wychowywanie dzieci (97,2% w 2010 r.).

Z zaprezentowanych w tab. 1 danych wynika, że we wszystkich grupach podatników wykorzystanie ulg podatkowych wpłynęło korzystnie – zgodnie z istotą tego elementu konstrukcji podatku – na zredukowanie efektywnego poziomu opodatkowania (wraz ze składką na ubezpieczenie zdrowotne) w porównaniu z poziomem nominalnym. Natomiast istotniejsza wartość poznawcza kryje się w odpowiedzi na pytanie, która z wymienionych grup podatników skorzystała z tych ulg w większym stopniu. Z tego punktu widzenia dokonano porównania tych stawek, mierząc ich różnicę bezwzględną (absolutną), a następnie różnicę względną (zob. tab. 3).

Wynika z tego także, że w ostatnim okresie stosowanie w polskim systemie podatkowym preferencji podatkowych w celu łagodzenia progresji w odniesieniu do wyższych dochodów jest ograniczone i wbrew obiegu opinii grupy najzamożniejsze nie są głównymi beneficjentami tych rozwiązań.

Brak łagodzącego działania preferencji podatkowych wynikający z określonej konstrukcji skali podatkowej implikował również brak w badanym okresie wystarczającego efektu spłaszczania progresji w opodatkowaniu. W rezultacie obciążenia podatkowe w okresie 2000-2010 zostały rozłożone dość nierównomiernie pomiędzy

<sup>30</sup> Obliczenia własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów.

**Tabela 3.** Poziom redukcji opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych w Polsce w latach 2000-2010

Różnica bezwzględna pomiędzy poziomem nominalnego a efektywnego obciążenia dochodu (w pkt. proc.)											
Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Przedział I	1,55	1,56	1,47	1,51	1,22	1,22	0,36	1,63	1,58	1,35	1,3
Przedział II	3,33	3,22	2,59	2,52	1,8	1,77	0,89	1,72	1,65	1,04	1,02
Przedział III	5,51	3,91	2,51	3,25	1,87	1,37	1,32	1,47	1,34	–	–
Ogółem	2,28	2,05	1,73	1,82	1,33	1,32	0,53	1,63	1,57	1,32	1,27
Różnica względna pomiędzy poziomem nominalnego a efektywnego obciążenia dochodu (w %)											
Rok	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Przedział I	10,31	10,50	10,01	10,33	8,28	8,26	2,41	10,78	10,24	8,84	8,45
Przedział II	16,17	15,62	12,59	12,22	8,84	8,65	4,36	8,44	8,10	4,37	4,42
Przedział III	17,11	11,83	7,70	10,41	6,11	4,42	4,26	4,81	4,41	-	-
Ogółem	12,70	11,61	9,84	10,60	7,98	7,82	3,07	9,61	8,84	8,15	7,82

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Finansów ([www.mf.gov.pl](http://www.mf.gov.pl)).

podatników i mogły negatywnie wpłynąć na ich zachowania, uniemożliwić skuteczną stymulację do zwiększania ich aktywności gospodarczej oraz osiągania wyższych dochodów. Tym samym trudno oprzeć się konstatacji, że konstrukcja progresywnego podatku dochodowego od osób fizycznych w ograniczonym zakresie wychodziła naprzeciw zasadzie sprawiedliwości opodatkowania.

W badanym okresie można zaobserwować, że stopniowe ograniczenia w stosowaniu preferencji podatkowych, limity ich dotyczące, a także likwidowanie coraz większej liczby ulg skutkowało tym, że podatnicy – zwłaszcza z wyższych przedziałów podatkowych – nie w pełni mogli w proporcji do uzyskiwanych dochodów skorzystać z istniejących instrumentów zmniejszających efektywne obciążenia fiskalne.

#### 4. Podsumowanie

Bez wątpienia nadmierny fiskalizm zniechęca podatników do płacenia podatków (ucieczka w szarą strefę bądź celowe zaniżanie podstawy opodatkowania) w danym kraju, a nawet powoduje przeniesienie jego działalności gospodarczej poza jego granice do państw o łagodniejszym reżimie podatkowym. Wpływa to również ujemnie na produktywność czynników wytwórczych i całość procesów gospodarczych, na czym traci państwo, ponieważ zmniejszają się wpływy podatkowe do budżetu, zanika aktywność przedsiębiorstw oraz maleje konsumpcja. Stanowi to klasyczny przykład niszczenia źródeł podatkowych.

Dorobek nauki skarbowości w postaci zasad podatkowych jest wynikiem dążenia różnych przedstawicieli szkół i myśli ekonomicznych do znalezienia złotego środka, który godziłby ekonomiczne interesy państwa i podatników. Mimo upływu wielu lat od pierwszych postulatów wygłaszanych w nurcie ekonomii klasycznej, problemy wówczas podejmowane są nadal aktualne i ważne. Jedną z takich kwestii jest określenie źródeł podatku i sposobu ich pobierania.

Każdy system podatkowy i każdy podatek musi cechować trwałą wydajność, pewność, dogodność, taniość, spójność, sprawiedliwość i ekonomiczność. Przestrzeganie zasad podatkowych, niezależnie od ich proveniencji, może jedynie sprzyjać kreowaniu przyjaznego otoczenia fiskalnego dla swobodnie rozwijającej się przedsiębiorczości i wzrostu gospodarczego.

W badanym okresie działania władzy publicznej w sferze polityki podatkowej powodowały wzrost nominalnego i efektywnego poziomu podatków dla poszczególnych grup podatników. Głównym priorytetem państwa stało się tu niestety zwiększenie w krótkim okresie wpływów podatkowych do budżetu bez uwzględniania długookresowych konsekwencji gospodarczych i społecznych, które były na drugim planie. Szczególnie mało uwzględniano przy tym sytuację, z jednej strony, grup najmniej zamożnych obywateli, nie gwarantując im odpowiedniego poziomu wolnych od podatków dochodów, co negatywnie rzutowało na jakość ich życia, z drugiej zaś, podatników bardziej zamożnych, pozbawiając ich motywacji do zwiększania dochodowości i aktywności ekonomicznej wskutek redukcji preferencji podatkowych. Tym samym trudno mówić, że w rzeczonym okresie zasada sprawiedliwego i równomiernego opodatkowania była w zadowalającym stopniu spełniona poprzez temu sprzyjające określenie konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych.

## Literatura

- Etel L., *System podatkowy (zarys wykładu)*, WSiFZ w Siedlcach, Siedlce 2002.
- Fedorowicz Z., *Historia podatków do końca XIX wieku – ze szczególnym uwzględnieniem Polski*, [w:] *Encyklopedia podatkowa*, PWN, Warszawa 1998.
- Gajl N., *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1995.
- Gomułowicz A., *Zasady podatkowe wczoraj i dziś*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2001.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Grimm K., *Socjalna gospodarka rynkowa w Niemczech. Koncepcja – rozwój – problematyka*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1992.
- Harasimowicz J., *Finanse i prawo finansowe*, PWE, Warszawa 1988.
- Komar A., *Reforma amerykańskiego systemu podatkowego i jej znaczeni dla reformy polskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1987, nr 4.
- Komar A., *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 1995.
- Kulawczuk P., *Efektywność podatkowa małych i średnich przedsiębiorstw*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2004.
- Litwińczuk H., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, wyd. 3, Wydawnictwo KiK, Warszawa 2001.

- Łączkowski W., *Granice opodatkowania*, [w:] *System podatkowy. Zagadnienia teoretyczno-prawne*, Acta Universitatis Lodzianis, Folia Iuridica nr 54, Wydawnictwo UŁ, Łódź 1992.
- Markowski K., *Rola państwa w gospodarce rynkowej*, PWE, Warszawa 1992.
- Mill J.S., *Zasady ekonomii politycznej*, t. 2, PWN, Warszawa 1966.
- Murphy L., Nagel T., *The Myth of Ownership: Taxes & Justice*, Oxford University Press, 2002.
- Musgrave R.A., *Horizontal equity. Once more*, „National Tax Journal” 1990, vol. 43, no. 2.
- Neumark F., *Interventionische und dirigische Steuerpolitik*, [w:] *Wirtschaftsfragen der freien Welt*, Frankfurt/M 1957.
- Neumark F., *Grundsätze der Besteuerung in Vergangenheit und Gegenwart*, Wiesbaden 1970.
- Neumark F., *Grundsätzliche Betrachtungen über die Grenzen der Besteuerung*, „Info-Schuldienst“ 1981.
- Nykiel W., *Ulgi i zwolnienia podatkowe – podstawowe cechy*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
- Ricardo D., *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, PWN, Warszawa 1957.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 2, PWN, Warszawa 1954.
- Sobiech J., *Kontrowersyjne problemy opodatkowania dochodów w Polsce*, [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2003.
- Stiglitz J.E., *Ekonomia sektora publicznego*, PWN, Warszawa 2004.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy. Strategia transformacji*, Wydawnictwo UG, Gdańsk 2002.
- Wagner A., *Finanzwissenschaft*, Leipzig, t. 1 – 1877, t. 2 – 1880, t. 3 – 1886, t. 4 – 1889.
- Weralski M., *Pojęcie podatku*, [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, red. M. Weralski, t. 3, *Instytucje budżetowe*, Ossolineum, Wrocław 1985.

## IMPLEMENTATION OF THE PRINCIPLE OF FAIR TAXATION IN THE INDIVIDUAL INCOME TAX

**Summary:** In this article the author discusses the issue related to the fulfillment of the principle of equal and fair taxation in terms of specific solutions in the construction of personal income tax as a tool of fiscal policy. He also describes the achievements of the theory of taxation in the tax rules, and then presents the trends observed in Poland in the use of tax-free amount and tax reliefs. In this context the author analysis the impact of these tax items on the level of income taxation and their significance for the effectiveness of achieving the socio-economic objectives.

**Keywords:** fiscal policy, tax rules, income tax, tax credits, tax-free allowance.