

Mieczysław Staniszewski

Instytut Prawa i Administracji
Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu
e-mail: mietek.staniszewski@gmail.com

Charakter ulg, zwolnień, wyłączeń oraz zniżek i zwyczajów podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych

STRESZCZENIE

Podstawową funkcją podatków (niezależnie od ustroju) jest funkcja fiskalna, ponieważ głównym celem nakładania na obywateli obowiązków podatkowych jest zapewnienie środków niezbędnych dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Podatki pełnią jednak również funkcje pozafiskalne. Najczęściej w takich przypadkach korzysta się z kumulacji podatkowej podmiotowej, z jednoczesnym wprowadzeniem do konstrukcji danego podatku ulg, zwolnień, zniżek i zwyczajów podatkowych. Powoduje to jednak, że konstrukcja podatku jest bardzo skomplikowana i tym samym system podatkowy staje się mało przejrzysty, umożliwiając oszustwa. Powyższy cel można osiągnąć w prostszy sposób, a mianowicie przez zmianę konstrukcji minimum podatkowego, tzn. kwoty wolnej od podatku. Kwota pozostawiona poza opodatkowaniem powinna być jednak zróżnicowana, nie tylko jak to jest obecnie z uwagi na osiągnięte dochody, ale również z uwagi na sytuację osobistą i rodzinną podatnika.

SŁOWA KLUCZOWE

ulgi i zwolnienia podatkowe, zniżki i zwyczaje podatkowe, minimum podatkowe, podatek dochodowy od osób fizycznych

Wprowadzenie

Współczesne państwo przewłaszcza w formie podatków znaczną część dochodów ludności i innych podmiotów. Przewłaszczenie to dokonywane jest niezależnie od ustroju panującego w danym państwie. Podstawową funkcją podatków (również niezależnie od ustroju) jest funkcja fiskalna, ponieważ głównym celem nakładania na obywateli obowiązków podatkowych jest zapewnienie niezbędnych środków dla prawidłowego funkcjonowania państwa. Podatki pobierane są jednak przede wszystkim w państwach praworządnych, w których obowiązki, w tym obowiązki związane z daninami publicznymi, są stawiane na równi z prawami i wolnościami obywatelskimi.

Z ekonomicznego punktu widzenia, podatek to forma przewłaszczenia na rzecz państwa lub związku publicznoprawnego części przychodów (dochodów lub majątku), wypracowanych przez podmioty im podporządkowane.

Podatki pełnią jednak również funkcje pozafiskalne, do których zalicza się przede wszystkim funkcję alokacyjną, stymulacyjną i redystrybucyjną. Ze społecznego punktu widzenia najistotniejsza jest funkcja redystrybucyjna podatków, ponieważ pozwala ona likwidować społecznie nieuzasadnione nierówności w podziale dochodu narodowego. Niejednokrotnie zapomina się jednak, że podatki pełnią funkcje pozafiskalne niezależnie od wiedzy i woli ustawodawcy. Konstrukcja podatku wpływa zatem na określone zachowania podatników niezależnie od tego, czy są one zgodne z intencją ustawodawcy, czy też nie.

Ustawodawca z reguły jest zainteresowany celem fiskalnym podatków i nie przywiązuje większej wagi do ich funkcji pozafiskalnej. O ile jednak błędem byłoby przypisywanie funkcjom pozafiskalnym nadmiernego znaczenia, o tyle ich bagatelizowanie czy wręcz nieuwzględnianie, byłoby społecznie o wiele bardziej szkodliwe. Tak jak funkcje pozafiskalne mogą zniweczyć zadania fiskalne, tak samo nadmierny fiskalizm może zaprzepaścić cele gospodarcze i społeczne wynikające z danej polityki państwa. Realizacja gospodarczej i społecznej polityki państwa jest bowiem uzależniona od zachowań jego obywateli. Na zachowanie to wpływa zaś m.in. wysokość obciążeń podatkowych, a także formy opodatkowania oraz elementy konstrukcji podatków.

Na charakter podatku mogą mieć wpływ zarówno elementy podstawowe, jak i dodatkowe w konstrukcji podatku. O ostatecznym kształcie podatku decydują więc w równym stopniu jego elementy podstawowe, tzn. sposób określenia stanów faktycznych i prawnych podlegających opodatkowaniu, zakresu podmiotowego podatku, podstawy opodatkowania oraz kształtu taryfy podatkowej, jak i elementy dodatkowe, np. ulgi i zwolnienia podatkowe. Rodzaj podatku pozostaje w zależności od wzajemnego uwarunkowania poszczególnych elementów konstrukcyjnych. W efekcie determinuje go spłot różnych konstrukcji.

Ulgi i zwolnienia

Ulgi podatkowe polegają na ograniczeniu wielkości obciążenia podatkowego (w określonych przez ustawodawcę przypadkach) w stosunku do przeciętnego obciążenia danym podatkiem. W doktrynie przyjmuje się, że aby mówić o uldze podatkowej, muszą być spełnione przynajmniej następujące warunki:

- uprawnienie do ulgi wynika z przepisów prawa podatkowego,
- podatnik powinien mieć możliwość skorzystania z ulgi (nikt nie może być zmuszony do skorzystania z ulgi),
- wydatki, z którymi łączy się ulga, muszą być faktycznie poniesione,
- wydatki, z którymi łączy się ulga, nie mogą być zaliczone do kosztów uzyskania przychodów,

- całość lub część poniesionych wydatków pomniejsza podatek lub podstawę opodatkowania albo zwiększa nadpłatę¹.

Ulgę przysługującą każdemu podatnikowi nazywane są ulgami przedmiotowymi, natomiast ulgi przysługujące tylko niektórym grupom podatników wyróżniających się pewnymi cechami podmiotowymi nazywane są ulgami podatkowymi podmiotowymi. Wyszczególnia się również ulgi przedmiotowo-podmiotowe. Ulgę podatkowe mogą zatem dotyczyć wszystkich podatników lub tylko niektórych grup charakteryzujących się pewnymi cechami, np. stanem rodzinnym.

Z kolei zwolnienie podatkowe, ujmując bardzo ogólnie, polega na wyłączeniu spod opodatkowania (z mocy prawa) pewnych stanów faktycznych lub prawnych będących przedmiotem podatku².

Nie zawsze jednak ulgi i zwolnienia stosowane są w celu realizacji pozafiskalnych rozwiązań. Niejednokrotnie, a może najczęściej, ulgi podatkowe są wprowadzone właśnie w celu wyeliminowania nadmiernego fiskalizmu³. Stosując ulgi podatkowe (a przede wszystkim rozszerzając je), ustawodawca przyznaje pośrednio, że w danym podatku zastosował nadmierne stawki podatkowe⁴. Ulgę podatkowe powodują bowiem, że zmniejsza się obciążenie podatkowe w stosunku do przeciętnego w danym podatku⁵. Główną cechą ulgi podatkowej jest to, że ten, na którym ciąży obowiązek zapłaty podatku, może zmniejszyć jego ciężar poprzez zmniejszenie podstawy opodatkowania lub kwoty należnego podatku albo zwiększyć kwotę nadpłaty z tytułu dokonania określonego wydatku⁶. Należy stwierdzić, że nadmiernie rozbudowany system ulg podatkowych zniekształca konstrukcję danego podatku. Głoszone są jednocześnie poglądy, że cele pozafiskalne nadmiernie obciążają system podatkowy i powodują, iż jest to system wadliwy⁷. W skrajnej ich ocenie podnosi się nawet, że ulgi budowlane, zdrowotna itp. wywoływały skutek odwrotny od zamierzonego, a mianowicie, że w wyniku ich funkcjonowania malała liczba budowanych domów, pogarszał się stan zdrowia itd.⁸ Z tak postawioną tezę nie można się zgodzić, ponieważ o zachowaniu ludzi decydują nie tylko ulgi podatkowe, lecz także inne okoliczności (np. odpowiedni zasób pieniędzy). Podkreślić jednak należy, że ulgi powodują, że konstrukcja podatku jest bardziej skomplikowana, a tym samym podatek taki jest mało efektywny i bardziej kosztowny.

Ulgę podatkowe mają na ogół charakter podmiotowy lub podmiotowo-przedmiotowy. Dotyczą w związku z tym tylko niektórych podatników. Można je traktować jako swoistą wypłatę subwencji dla uprzywilejowanych podatników⁹. Podatnicy ci są uprzywilejowani,

1 R. Kubacki, Z. Ofiarski, *Analiza podatkowa. System podatkowy*, C.H. Beck, Warszawa 1999, s. 106.

2 A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2008, s. 146.

3 Funkcja fiskalna podatków jest podstawową funkcją, lecz nadmierny fiskalizm, tzn. uczynienie kwestii efektywności podatku jedynym celem opodatkowania, z pominięciem czy wręcz lekceważeniem sprawiedliwości opodatkowania jest szkodliwe dla państwa i obywatela.

4 A. Gomułowicz, *Postulat sprawiedliwości a system podatkowy*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 4, s. 103.

5 B. Brzeziński, *Prawo podatkowe*, Dom Organizatora, Toruń 2000, s. 37.

6 R. Kubacki, Z. Ofiarski, *op. cit.*, s. 106.

7 Por. K. Dzierżawski, *Podatek dochodowy. Dajcie mu wreszcie święty spokój*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 106, s. A9.

8 *Ibidem*.

9 A. Gomułowicz, *op. cit.*, s. 103.

ponieważ ulgi podatkowe mają wpływ na wysokość (obniżenie) płaconego przez nich podatku. Niejednokrotnie ulgi podatkowe wykorzystuje się jako instrument bieżącej polityki podatkowej państwa. Szczególną rolę w przypadku kumulacji podatkowej podmiotowej odgrywa ulga małżeńska. Jest to ulga z tytułu podatku dochodowego i podatku od majątku netto, przyznawana pozostającym w związku małżeńskim (gdy nie pozostają w faktycznej lub prawnej separacji), którzy mają w danym kraju miejsce zamieszkania¹⁰. Ulga małżeńska może być dostępna w różnych formach, a mianowicie:

- zryczałtowanego kredytu podatkowego, odpisywanego od zobowiązania podatkowego,
 - odliczeń,
 - różnych stawek podatkowych
- w stosunku do podatników pozostających w związku małżeńskim¹¹.

Ponadto w państwach, gdzie pobiera się podatek od majątku netto¹², ulga małżeńska jest dodatkowym zryczałtowanym zwolnieniem, które przysługuje podatnikom mającym w danym kraju miejsce zamieszkiwania¹³.

Ulgi małżeńskie są często stosowane w systemach podatkowych państw europejskich. Może w związku z tym dziwić wielokrotna zapowiedź likwidacji wspólnego opodatkowania małżonków w polskim podatku dochodowym¹⁴.

W Ordynacji podatkowej ulgi podatkowe rozumie się jako przewidziane w przepisach prawa podatkowego zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia, których zastosowanie powoduje obniżenie podstawy opodatkowania lub wysokości podatku¹⁵. Oznacza to, że ustawodawca czyni znak równości między zwolnieniami podatkowymi i ulgami. W zakresie tego pojęcia nie mieszczą się natomiast ulgi w zapłacie podatku (raty, odroczenie terminu płatności, umorzenie). Należy zaznaczyć, że zwolnienia i ulgi podatkowe związane są przede wszystkim z sytuacją osobistą i sytuacją ekonomiczną podatnika¹⁶. Powinny być zatem stosowane przede wszystkim w podatkach dochodowych, w tym przy konstruowaniu podatków o charakterze prorodzinnym. Ustawodawca w przypadku ulg podatkowych może zastosować takie rozwiązania, jak: obniżka stawek podatkowych, obniżka ustalonej kwoty podatku lub obniżenie podstawy obliczenia podatku. W polskim podatku dochodowym od osób fizycznych występują wszystkie z tych form ulg podatkowych. Jedne formy występują jednak częściej, inne rzadziej. Najliczniejsze są zwolnienia przewidziane w art. 21 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Co do zasady są to zwolnienia przedmiotowe. Należy zauważyć, że w przepisie tym zawarte są również zwolnienia przedmiotowo-podmiotowe. Charakterystyczne jest jednak to, że w przypadku, gdy zwolnienie dotyczy dużej liczby podatników, to polski ustawodawca wprowadza

10 *Międzynarodowy słownik podatkowy*, red. S.M. Lyons, PWE, Warszawa 1997, s. 312–313.

11 *Ibidem*.

12 Jest to forma opodatkowania własności stosowana w większości krajów europejskich. Podstawę opodatkowania stanowią aktywa bez zobowiązań, modyfikowaną za pomocą specjalnych zwolnień i odliczeń.

13 *Międzynarodowy słownik podatkowy...*, s. 312–313.

14 Po raz pierwszy projekt taki przedstawiło Ministerstwo Finansów przy okazji opracowywania budżetu państwa na 2002 r.

15 Art. 3 pkt 6 Ordynacji podatkowej (Dz.U. z 2018 r., poz. 800 t.j.).

16 J. Głuchowski, *Wstęp do skarbowości*, Wyd. WSB, Poznań 1997, s. 52.

ograniczenia kwotowe. Na przykład zwolnione są z opodatkowania diety i inne należności za czas podróży służbowej pracownika oraz podróży osoby niebędącej pracownikiem, ale wyłącznie do wysokości określonej w odrębnych ustawach lub w przepisach. Oznacza to, że w 2018 r. zwolnieniu podlega tylko 30 zł w przypadku wypłaty pełnej diety, ponieważ zgodnie z rozporządzeniem ministra pracy i polityki społecznej tyle wynosi dieta za czas podróży służbowej. Ograniczenie kwotowe do 3000 zł (w pkt 17 art. 21 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) dotyczy również diety oraz kwot stanowiących zwrot kosztów, otrzymywanych przez osoby wykonujące czynności związane z pełnieniem obowiązków społecznych i obywatelskich. Do takiej samej kwoty ograniczone jest wymienione w pkt 38 świadczenie otrzymywane przez emerytów lub rencistów, w związku z łączącym ich uprzednio z zakładem pracy stosunkiem służbowym, stosunkiem pracy lub spółdzielczym stosunkiem pracy, w tym od związków zawodowych. Żadnego ograniczenia kwotowego ustawodawca nie przewiduje natomiast w pkt 17a, w którym zwolnieniem objęte są kwoty stanowiące zwrot kosztów przysługujący członkom Rady Mediów Narodowych. Ograniczenia kwotowego nie przewiduje ustawodawca również w przypadku kwot umorzonych pożyczek studenckich lub kredytów studenckich (pkt 61), dodatków do rent rodzinnych dla sierot zupełnych (pkt 64), a także wymienionych w pkt 104 świadczeń pieniężnych i wartości świadczeń rzeczowych (w naturze) otrzymanych przez posła lub senatora. W przypadku zwolnienia z opodatkowania alimentów wypłacanych na rzecz innych osób niż na rzecz dzieci, które nie ukończyły 25. roku życia, oraz dzieci bez względu na wiek, które otrzymują zasiłek (dodatek) pielęgnacyjny lub rentę socjalną jest natomiast ograniczone do wysokości nieprzekraczającej miesięcznie 700 zł.

Jak z powyższego wynika, ustawodawca nie prowadzi w tym zakresie żadnej racjonalnej polityki. O zwolnieniach decydują wyłącznie określone lobby, mające w danej chwili wpływ na władzę. Świadczy o tym brzmienie art. 21 na przestrzeni 27 lat obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W pierwotnym tekście ustawy z 1991 r. artykuł 21 liczył 36 pkt. Pięć lat później 53 pkt, a 10 lat później 110 pkt. Liczba zwolnień wymienionych w art. 21 ustawy o podatku dochodowym przybywa zatem z roku na rok i w 2018 r. jest ich 181, mimo że w poprzednich latach wiele pozycji zostało skreślonych. Dokonywane zmiany są jednak chaotyczne i nieprzemysłane. Trudno się zorientować, jakie cele pozafiskalne chce ustawodawca realizować przez taką konstrukcję zwolnień oraz jaki ostatecznie charakter ma polski podatek dochodowy od osób fizycznych.

Stawki podatkowe

Ułga podatkowa może przybrać postać obniżonej stawki podatkowej. Obniżoną stawkę podatku ustawodawca przewiduje np. dla opodatkowania wygranych. Należny podatek z tego tytułu wynosi jedynie 10% wygranej lub nagrody. Obniżoną stawkę, wynoszącą 10% przychodu, ustanowił również ustawodawca:

- z tytułu należnych opłat za wywóz ładunków i pasażerów przyjętych do przewozu w portach polskich przez zagraniczne przedsiębiorstwa morskiej żeglugi handlowej, z wyjąt-

kiem ładunków i pasażerów tranzytowych – pobiera się w formie ryczału w wysokości 10% przychodów,

- przychodów uzyskanych na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej przez zagraniczne przedsiębiorstwa żeglugi powietrznej, z wyłączeniem przychodów uzyskanych z lotniczego rozkładowego przewozu pasażerskiego, skorzystanie z którego wymaga posiadania biletu lotniczego przez pasażera – pobiera się w formie ryczału w wysokości 10% przychodów.

W powyższych przypadkach podstawę opodatkowania stanowi co prawda przychód, a nie dochód, ale warto zaznaczyć, że podatek od rent i emerytur, nazywany jest podatkiem dochodowym, ale faktycznie emeryci i renciści płacą podatek przychodowy. Przychodów z tych źródeł nie pomniejsza się bowiem o żadne koszty. Prawdą jest, że efektywna stawka podatkowa w przypadku emerytów jest często niższa niż 10% (z uwagi na kwoty pomniejszające należny podatek). Należy jednak pamiętać, że nie każdy emeryt otrzymuje minimalną emeryturę, a ponadto przychody z emerytury łączy się z dochodami z innych źródeł i wtedy efektywna stawka znacznie przekracza 10%. Wymienione wyżej przychody opodatkowane stawką 10% są natomiast pobierane w formie ryczału i nie łączy się ich z dochodami z innych źródeł. Powoduje to, że przychody z tych źródeł, co do zasady opodatkowane są niżej niż dochody z innych źródeł, np. ze stosunku pracy. W przypadku opodatkowania wynagrodzeń za pracę ustawodawca przewiduje, co prawda, możliwość pomniejszenia przychodów o koszty uzyskania przychodu, ale są one niewspółmiernie niskie w stosunku do rzeczywistych wydatków pracownika. Polski pracownik przeciętnie miesięcznie może pomniejszyć przychód o kwotę kilkudziesięciu złotych niezależnie od wysokości otrzymywanego wynagrodzenia. Koszty w przypadku tego źródła są, co do zasady, ustalone ryczałtowo, a jedyny przypadek pozwalający odliczyć wydatki rzeczywiście poniesione dotyczy wydatków poniesionych na dojazd do pracy. Możliwość taka istnieje jednak wyłącznie w przypadku wydatków poniesionych na przejazd środkami komunikacji publicznej, a w dodatku wydatek taki musi być potwierdzony imiennym biletom. W konsekwencji przeciętny polski pracownik płaci podatek zdecydowanie przewyższający 10% przychodu. Nie chodzi przy tym o podatek pomniejszony o składkę na ubezpieczenie zdrowotne, lecz o stosunek podatku do przychodu przed odliczeniem tej składki. Należy bowiem podkreślić, że składka na ubezpieczenie zdrowotne ma wszystkie cechy podatku i faktycznie nim jest, mimo iż ustawodawca tak jej nie nazywa. Jej odliczenie od podatku (w dodatku nie w pełnej wysokości) nie przysparza pracownikowi żadnych korzyści finansowych. Nawet po takim odliczeniu, według wyliczeń Ministerstwa Finansów, efektywna stawka w podatku dochodowym od osób fizycznych wynosi prawie 9%. Na taki zaniżony wynik wpływ ma przede wszystkim fakt, że prawie 2 mln podatników nie wykazuje w zeznaniach żadnego dochodu, a ponad 350 tys. podatników wykazuje stratę. W tej grupie w ogóle nie ma pracowników; z uwagi na poziom kosztów uzyskania przychodów ze stosunku pracy w ogóle nie należą do niej podatnicy osiągający przychody ze stosunku pracy. Nawet minimalne wynagrodzenie jest zdecydowanie wyższe od kosztów.

Jeżeli przyjmiemy, że stawka podatkowa wyraża stosunek płaconego podatku do podstawy jego obliczenia, to musimy uznać, że ustawodawca obniżoną stawkę stosuje również przy łącznym opodatkowaniu dochodów małżonków oraz przy opodatkowaniu dochodów

osób samotnie wychowujących dzieci. W przypadku małżonków podatek określa się na imię obojga małżonków w podwójnej wysokości podatku obliczonego od połowy ich łącznych dochodów. Tym samym ten sposób opodatkowania łągodzi ujemne skutki progresywnej skali podatkowej. Dla przykładu podatnik, który osiągnął dochód w wysokości 100 tys. zł zapłaci podatek w wysokości 20 026,08 zł (minus kwota zmniejszająca podatek), a łączny podatek małżonków od takiego dochodu będzie wynosił 18 tys. zł (minus kwota zmniejszająca podatek). Podatnik rozliczający się oddzielnie zapłaci zatem podatek według stawki 20% (1 000 000zł : 20 000zł × 100%), a małżonkowie według stawki 18% (1 000 000 zł : 18 000zł × 100%). W podobny sposób następuje obniżenie stawki w przypadku osób samotnie wychowujących dzieci. W wielu systemach podatkowych ustawodawca, ułatwiając obliczenie podatku, konstruuje skalę podatkową w taki sposób, że do poszczególnych kwot dochodu przyporządkowuje wysokość podatku dla poszczególnych grup podatników. Na przykład w Stanach Zjednoczonych Ameryki stawka 25% stosowana jest do małżonków, których dochód nie przekroczył 146 400 \$, w przypadku rozwodników, gdy ich dochód nie przekroczył 73 200 \$, a w przypadku singli, gdy ich dochód nie przekroczył 87 850 \$¹⁷. Amerykański system podatkowy przewiduje także wysoką kwotę wolną od podatku, która ustalana jest corocznie w wysokości około 10 000 \$. Kwota wolna od podatku, tzw. minimum podatkowe, jeszcze bardziej obniża stawkę podatkową podatników osiągających najniższe dochody. Jest to na tyle wysoka kwota, nawet na warunki amerykańskie, że przy jej zastosowaniu część amerykańskich emerytów w ogóle nie płaci podatku dochodowego od osób fizycznych. W przypadku tych podatników stawka podatkowa wynosi zatem faktycznie 0%. Warto jednak zaznaczyć, że co do zasady dochody z rent i emerytur w USA, tak jak w Polsce, nie są wyłączone z opodatkowania.

Należy podkreślić, że minimum podatkowe jest instrumentem najbardziej chroniącym podatników o najniższych dochodach. Jednocześnie ustalenie minimum podatkowego na możliwie wysokim poziomie pozwalałoby zlikwidować, jak nie wszystkie, to przynajmniej zdecydowaną większość zwolnień podatkowych o charakterze socjalnym. Na przykład pozostawienie poza opodatkowaniem, tzn. ustalenie minimum podatkowego na poziomie 40 000 zł nie wymagałoby już zwolnienia z opodatkowania różnego rodzaju dodatków i świadczeń socjalnych, ponieważ podatnicy otrzymujący takie świadczenia i tak nie płaciliby podatku dochodowego od osób fizycznych, ponieważ ich dochód nie przekraczałby kwoty minimum podatkowego.

Wyłączenie stosowania ustawy

Zwolnienie podatkowe polega na wyłączeniu spod opodatkowania (z mocy prawa) pewnych stanów faktycznych lub prawnych będących przedmiotem podatku. Natomiast wyłączenie stosowania ustawy do dochodów z pewnych źródeł opodatkowania ma zdecydowanie szer-

17 Por. *U.S. Federal Individual Income Tax Rates History, 1862–2013 (Nominal and Inflation-Adjusted Brackets)*, Tax Foundation 17.10.2013, online: <https://taxfoundation.org/us-federal-individual-income-tax-rates-history-1913-2013-nominal-and-inflation-adjusted-brackets> (dostęp 27.01.2019).

szy zakres, ponieważ wszystkie stany faktyczne i prawne związane z danym źródłem opodatkowania są wyłączone z obowiązku zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych. Zgodnie z art. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ustawy tej nie stosuje się do:

- przychodów z działalności rolniczej, z wyjątkiem przychodów z działów specjalnych produkcji rolnej,
- przychodów z gospodarki leśnej w rozumieniu ustawy o lasach,
- przychodów podlegających przepisom o podatku od spadków i darowizn,
- przychodów wynikających z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy,
- przychodów z tytułu podziału wspólnego majątku małżonków w wyniku ustania lub ograniczenia małżeńskiej wspólności majątkowej oraz przychodów z tytułu wyrównania dorobków po ustaniu rozdzielności majątkowej małżonków lub śmierci jednego z nich,
- przychodów (dochodów) przedsiębiorcy żeglugowego opodatkowanych na zasadach wynikających z ustawy z dnia 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonazowym,
- przychodów opodatkowanych na zasadach wynikających z ustawy z dnia 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych,
- świadczeń na zaspokojenie potrzeb rodziny, o których mowa w art. 27 Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego, objętych wspólnością majątkową małżeńską.

Z uwagi na te liczne wyłączenia trudno mówić o powszechności opodatkowania osób fizycznych podatkiem dochodowym. Wszystkie powyższe wyłączenia byłyby zbędne, gdyby konstrukcja podatku przewidywała wysoką kwotę minimum podatkowego oraz możliwość pomniejszania podatku dochodowego od osób fizycznych o podatek rolny, leśny, tonazowy. Nie ma bowiem żadnego racjonalnego wytłumaczenia dla wyłączenia z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych rolniczej działalności gospodarczej właścicieli wielkoobszarowych gospodarstw. Właściciele gospodarstw małych i średnich (rodzinnych) nie płaciliby podatku dochodowego, gdyby minimum podatkowe było ustalone na poziomie obowiązującym w większości państw UE i USA, a dodatkowo, gdyby podatek ten mogli pomniejszać o zapłacony podatek rolny (leśny).

Wyjątkowo szkodliwe jest wyłączenie z opodatkowania przychodów wynikających z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy, tzn. z nierządu itd.¹⁸ Tego rodzaju przychody powinny być raczej opodatkowane wyższymi stawkami podatkowymi, a nie wyłączone z opodatkowania. Zgodnie bowiem z jedną z zasad podatkowych, a mianowicie zasadą moralności podatkowej, dopuszczalne jest ustanowienie podatku zniechęcającego do zachowań sprzecznych z zasadami moralnymi. W myśl tej zasady należy nakładać takie podatki, które są raczej zgodne niż sprzeczne z moralnością, tzn. ze zwyczajami pożytecznymi dla społeczeństwa. Postulat wynikający z tej zasady jest taki, że nie powinno się ponadto opodatkowywać działań korzystnych dla rodzin. Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych powinna zatem zniechęcać do uprawiania nierządu itp. Polska konstrukcja podatku dochodowego stoi w jaskrawej sprzeczności z tą

¹⁸ Gdyby w USA obowiązywała taka konstrukcja podatku, to Al Capone nie trafiłby do więzienia za niepłacenie podatków, ponieważ wszystkie jego przychody były związane z czynnościami, które nie mogły być przedmiotem prawnie skutecznej umowy (z przestępstwami).

zasadą, ponieważ prostytutka jest zwolniona z podatku, a pracownik, rencista itp. musi płacić podatek, w dodatku progresywny, a więc zniechęcający do wydajniejszej pracy. Progresja ma szczególne znaczenie przy obowiązującej w Polsce kumulacji podatkowej, ponieważ przy takiej konstrukcji skali podatkowej wraz ze wzrostem podstawy opodatkowania rośnie stawka podatkowa. Przeciwnicy progresji od dawna podkreślają, że jest ona niesprawiedliwa i sprzeczna z zasadą równości wobec prawa. Podkreślić należy, że polski podatek od osób fizycznych w ogóle nie bierze pod uwagę postulatów wynikających z wszystkich zasad podatkowych, tzn. jest skonstruowany sprzecznie z postulatami nauki dotyczącymi konstrukcji i funkcjonowania poszczególnych podatków. Polski podatek dochodowy nie uwzględnia przede wszystkim zasad sformułowanych przez Adama Smitha. Konstrukcja polskiego podatku dochodowego nie uwzględnia np. postulatu wynikającego z zasady pewności podatku, zgodnie z którą w sposób jasny i zrozumiały powinny być określone wszystkie elementy konstrukcji podatku, a w szczególności kwota, jaką należy zapłacić. Przeciętny polski podatnik ma ogromne trudności z prawidłowym ustaleniem kosztów uzyskania przychodu. Jeżeli zaś nie jest przestrzegana zasada pewności podatku, podatnik jest uzależniony od urzędników.

W kwestii związanej z wyłączeniem z opodatkowania najistotniejszy jest jednak postulat wynikający z zasady sprawiedliwości, a więc z najważniejszej zasady sformułowanej przez A. Smitha. W jej myśl ciężary podatkowe powinny być ustalone proporcjonalnie do uzyskiwanego dochodu¹⁹. Sprawiedliwość horyzontalna (pozioma) zakłada badanie stosunku wysokości obciążenia podatnika do obciążeń innych podatników znajdujących się w podobnej sytuacji ekonomicznej. Z kolei sprawiedliwość wertykalna (pionowa) zakłada badanie stosunku obciążeń podatnika do obciążeń innych podatników, którzy posiadają inną (większą lub mniejszą) zdolność płatniczą. W jednym i drugim przypadku nie ma znaczenia, z jakich źródeł jest osiąganý dochód. Chcąc zatem zbudować sprawiedliwy podatek dochodowy od osób fizycznych, należy zlikwidować wszystkie wyłączenia z opodatkowania. Innymi słowy, podatek dochodowy od osób fizycznych powinien stać się rzeczywiście podatkiem powszechnym, z kwotą wolną od podatku ustaloną na możliwie najwyższym poziomie. Ponadto ustawodawca przy konstruowaniu tego podatku, jak również każdego innego składającego się na system podatkowy, nie powinien kierować się interesem jakiejś jednej grupy społecznej lecz interesem ogółu obywateli.

Zwyżki i zniżki podatkowe

W przypadku konstrukcji podatku istotne znaczenie mają również zwyczajki podatkowe. Występują one w sytuacji, gdy dany podmiot płaci podatek wyższy niż to wynika z powszechnie przyjętych zasad.

¹⁹ Zgodny z tą zasadą jest również podatek liniowy z wysoką kwotą minimum podatkowego, np. na poziomie minimum socjalnego, ponieważ podatek taki jest podatkiem z ukrytą progresją.

Wśród zwyczajów podatkowych wyróżnia się:

- zwyczaje rodzinne wobec osób pozostających w stanie wolnym (po uzyskaniu określonego wieku) oraz wobec małżeństw bezdzietnych,
- zwyczaje mające na celu zachowanie progresji podatkowej,
- zwyczaje mające formę kary pieniężnej.

Jak z powyższego wynika, zwyczaje podatkowe mogą być wprowadzane zarówno w celach fiskalnych, jak i pozafiskalnych, w tym – w celu skonstruowania podatku z elementami prorodzinnymi. System zwyczajów podatkowych, podobnie jak system ulg, umożliwia zatem daleko idące zróżnicowanie obciążenia podatkowego z różnych punktów widzenia i w związku z tym może być stosowany (może być skutecznym narzędziem) do realizacji określonej polityki społecznej, politycznej itp. Podobnie jednak, jak w przypadku ulg podatkowych, skutki takie mogą być niezamierzone. Zwyczaje podatkowe występują w sytuacji, gdy dany podmiot płaci podatek wyższy niż to wynika z powszechnie przyjętych zasad. W podatkach mających w konstrukcji elementy prorodzinne zwyczaj stosuje się np. w stosunku do panien i kawalerów oraz bezdzietnych małżeństw. Takie rozwiązanie miało zastosowanie w Polsce przedwojennej oraz w okresie, kiedy w PRL pobierany był podatek od ludności. Zgodnie z art. 26 ustawy o państwowym podatku dochodowym²⁰, o 20% była podwyższona stopa podatkowa (określona w art. 23 tej ustawy) dla podatników niezona-tych lub niezamężnych, niemających na utrzymaniu żadnego członka rodziny, jeżeli osią-gali dochód powyżej 3600 zł. Ta sama ustawa zawierała jednocześnie zniżkę podatkową (w art. 27) dla tych podatników (głowy rodziny), którzy mieli na utrzymaniu więcej niż jednego członka rodziny i nie osią-gali dochodu przekraczającego 7200 zł. Zaznaczyć przy tym należy, że podatnicy niezona-ci lub niezamężni również korzystali z powyższych obni-żeń, jeżeli członkowie rodziny (wymienieni w art. 28)²¹ znajdowali się na ich utrzymaniu²².

Zwyczaje podatkowe w okresie PRL przewidywała natomiast ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń²³. W myśl art. 14 ww. ustawy podatek podwyższony był:

- o 20% dla podatników w wieku ponad 25 lat, niezona-tych, niemających na utrzymaniu dzieci i pobierających wynagrodzenie ponad 20 000 zł miesięcznie, 4620 zł tygodniowo lub 800 zł dziennie,
- o 10% dla podatników żona-tych lub zamężnych od lat przeszło dwóch, lecz niemających na utrzymaniu dzieci, jeżeli podatnicy ci pobierają wynagrodzenie ponad 25 000 zł mie-sięcznie, 5770 zł tygodniowo lub 1000 zł dziennie.

Stosując zwyczaje podatkowe, ustawodawca stara się rozłożyć ciężary podatkowe na poszczególnych obywateli z uwzględnieniem sytuacji rodzinnej każdego z nich. Ciężar wychowania dzieci powinien być bowiem rozłożony na całe społeczeństwo, a nie tylko na rodziców. Korzyści płynące z dodatniego przyrostu naturalnego odnosi bowiem całe społeczeństwo, a nie tylko rodzice. Dbałość o wzrost liczby rodzących się dzieci jest szczególnie ważna, gdy wiadomo, że według statystyk liczba pracujących w stosunku do emerytów stale spada. We-

20 Ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym Dz.U. R.P. nr 82, poz. 550 z 1920 r.

21 Zgodnie z tym przepisem do członków rodziny ustawodawca zaliczał małżonków, dzieci ślubne, nieślubne i przyspo-sobione, krewnych męża i żony w linii wstępnej i zstępnej, rodzeństwo męża i żony, oraz dzieci rodzeństwa.

22 R. Langrod, A. Franz, *Państwowy podatek dochodowy. Podręcznik*, Wyd. „Biblioteka Prawnicza”, Warszawa 1933, s. 162.

23 Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń (Dz.U. nr 7, poz. 41 ze zm.).

dług zapowiedzi sprzed kilku lat niebawem na jednego emeryta ma przypadać jeden pracownik. Nie wystarczy zatem wprowadzić 500 plus i 300 plus (na wydatki związane z wyposażeniem dzieci do szkoły), ale należy także zmienić konstrukcję podatku dochodowego od osób fizycznych. Zwyczki podatkowe dla osób nieposiadających dzieci wywoływałyby dwa korzystne dla społeczeństwa skutki, a mianowicie byłyby bodźcem do posiadania dzieci, oraz zabezpieczałyby środki na dodatkowe świadczenia dla osób posiadających dzieci.

Głównym powodem wprowadzenia zwyczaj podatkowych może być jednak to, że koszty związane z wychowaniem dzieci powinny być rozłożone na całe społeczeństwo, ponieważ korzyści związane z rodzeniem się dzieci odnosi całe społeczeństwo. Wprowadzenie takiego elementu do konstrukcji polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych w połączeniu z wysoką kwotą minimum podatkowego byłoby bardzo korzystnym rozwiązaniem dla polskich rodzin. Podatek dochodowy od osób fizycznych powinien zaś uwzględniać nie tylko sytuację finansową podatników, lecz także sytuację rodzinną. Głoszone są, co prawda, poglądy, że cele pozafiskalne są szkodliwe dla gospodarki, ponieważ nadmiernie obciążają system podatkowy. Z tak postawioną tezą nie można się zgodzić, ponieważ o zachowaniu ludzi decyduje nie tylko konstrukcja podatku, lecz również inne okoliczności (np. odpowiedni zasób pieniędzy).

Z punktu widzenia demografii istotne znaczenie ma zmniejszenie obciążeń podatkami rodziny. Można to osiągnąć przez różnego rodzaju zniżki podatkowe związane z posiadaniem dziecka. Należy stwierdzić, że obowiązująca obecnie w Polsce kwota odliczenia z tytułu posiadania dziecka powinna być zdecydowanie wyższa. Możliwość podwyżki stworzyłoby m.in. wprowadzenie zwyczaj podatkowej dla osób nieposiadających dzieci. W Polsce, mimo licznych prób, przez długi czas nie udawało się wprowadzić do ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych zniżek opodatkowania związanych z posiadaniem dzieci. Dwukrotnie prezydent RP Aleksander Kwaśniewski odmówił podpisania ustaw wprowadzających tego rodzaju rozwiązania. Pierwszy raz w 1999 r. nie podpisał ustawy, która wprowadzała odliczenia od podatku dodatkowej kwoty wolnej w rodzinach z dwojgiem i większą liczbą dzieci. Drugi raz prezydent Aleksander Kwaśniewski odmówił podpisania ustawy wprowadzającej taką zniżkę podatkową w 2001 r. Zawetowana ustawa wprowadzała takie same rozwiązania, jak ustawa z 1999 r. Jednakże uzasadnienia *veto* do tych ustaw były różne. W 1999 r. powodem *veto* były przesłanki formalne (rzekome uchybienia przy uchwalaniu ustawy przez Sejm). Natomiast w 2001 r. prezydent Aleksander Kwaśniewski, wetując ustawę, wyraźnie wskazał, że czyni to ze względu na sytuację finansową państwa²⁴. Po ujawnieniu przez ministra Jarosława Bauca rzeczywistego stanu finansów państwa można przypuszczać, że jedno i drugie *veto* prezydenta RP miało podłoże ekonomiczne. Wystarczyło wtedy wprowadzić zwyczki podatkowe, które w połączeniu z uszczelnieniem systemu podatkowego gwarantowałyby wystarczające środki na proponowaną konstrukcję podatku.

Przez długie lata głoszona była natomiast konieczność realizacji zasady neutralności podatkowej, tzn. niefaworyzowania żadnej z grup podatników. Warto w związku z tym zaznaczyć, że w okresie międzywojennym obowiązywały zniżki podatkowe związane

24 Uzasadnienie odmowy podpisania przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego ustawy z 5 lipca 2001 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych [...], „Rzeczpospolita” 2001, nr 201, s. C3.

z utrzymywaniem członka rodziny, w dodatku bez względu na jego wiek. Ustawa z dnia 14 grudnia 1935 r. o państwowym podatku dochodowym²⁵ w art. 27 przewidywała zniżkę skierowaną do tych podatników (głowy rodziny), którzy mieli na utrzymaniu więcej niż jednego członka rodziny i nie osiągnęli dochodu przekraczającego 7200 zł. W takim przypadku stopę podatkową obniżano o dwa stopnie na każdego następnego członka rodziny. Jeżeli zgodnie z tą zasadą stopa podlegałaby zmniejszeniu poniżej pierwszego stopnia opodatkowania, to następowało całkowite zwolnienie od podatku. Na przykład podatnik osiągający dochody w wysokości 2000 zł, mający na utrzymaniu czterech członków rodziny, nie płacił w ogóle podatku dochodowego. Niezależnie od ulgi przewidzianej w art. 27 ww. ustawy mogło nastąpić dalsze obniżenie obciążeń podatkowych (z urzędu lub na prośbę podatnika) z uwagi na nadzwyczajne okoliczności, jakie dotknęły podatnika, a także członków jego rodziny (zarówno będących na jego utrzymaniu, jak i tych, których dochody były opodatkowane łącznie z dochodami podatnika). Korzystać z tej zniżki mieli podatnicy, których dochód podlegający opodatkowaniu nie przekraczał 12 000 zł. Warunkiem przyznania tej zniżki było ponadto wystąpienie nadzwyczajnych okoliczności osłabiających zdolności płatnicze podatnika. Do okoliczności takich zaliczano np. powołanie do służby wojskowej, obciążenie liczną rodziną, długotrwałą chorobę²⁶. Zniżka ta polegała na obniżeniu podatku o trzy stopnie (maksymalnie) i była przyznawana przez organy podatkowe w ramach uznania administracyjnego. Należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 23 ww. ustawy kwota wolna od podatku wynosiła 1499 zł, a nadwyżka była opodatkowana według skali progresywnej, w której najniższa stawka wynosiła 3%, a najwyższa 50% (stosowana do dochodów powyżej 2 000 000 zł). Podkreślenia wymaga fakt, że za członka rodziny ustawodawca uznawał małżonków, dzieci ślubne, nieslubne i przysposobione, krewnych męża i żony w linii wstępnej i zstępnej prostej (bez względu na stopień pokrewieństwa), rodzeństwo żony i męża oraz dzieci tego rodzeństwa. Wprowadzenie podobnych rozwiązań do obowiązującego obecnie podatku dochodowego poprawiłoby zdecydowanie sytuację finansową wszystkich rodzin. Przyniosłoby zatem korzyści jeszcze większe niż wprowadzenie 500+, ponieważ jeszcze bardziej zwiększyłby się popyt konsumpcyjny, a tym samym jeszcze szybszy byłby wzrost gospodarczy.

Szczególny rodzaj zwyżki podatkowej związany jest z ograniczonym obowiązkiem podatkowym, a ściślej mówiąc, z rozszerzeniem ograniczonego obowiązku podatkowego. Chodzi mianowicie o przypadki, kiedy państwo stosujące system opodatkowania dochodu ze wszystkich źródeł zastrzega sobie prawo opodatkowania według wyższych stawek pewnego dochodu, osiąganego przez osoby podlegające wcześniej nieograniczonemu obowiązkowi podatkowemu, a które wyjechały za granicę²⁷. Podobna konstrukcja zastosowana jest w przypadku tzw. przekroczonej ograniczonej odpowiedzialności podatkowej. Od podatników opuszczających kraj i przenoszących się do innego, gdzie są niższe podatki, pobierane są wtedy przejściowo podatki – po zmianie miejsca zamieszkania – według do-

25 Dz.U. R.P. nr 2, poz. 6 z 1936 r.

26 Por. *Kodeks podatkowy*, red. J. Sztandera, Związek Pracowników Skarbowych, Warszawa 1938, s. 231.

27 *Międzynarodowy słownik podatkowy...*, s. 477.

tychczasowych regulacji podatkowych²⁸. Wprowadzenie takiego rozwiązania do obecnego systemu podatkowego pozwoliłoby jeszcze bardziej go uszczelnić. Należy jednak stwierdzić, że zwyczki podatkowe są bardzo rzadko stosowane w konstrukcjach podatku. Dotyczy to również podatków z elementami prorodzinnymi, mimo że mogą spełniać podobne cele. Konstrukcja zwyczaj podatkowych jest podobna do ulg podatkowych. Zwyczki podatkowe mogą bowiem polegać na:

- podwyższeniu podstawy obliczenia podatku,
- podwyższeniu stawek podatkowych, lub
- podwyższeniu obliczonej kwoty podatku²⁹.

Zamiast zatem przy wysokim przeciętnym obciążeniu podatkowym obniżać stawki i podstawę opodatkowania niektórym grupom podatników, można osiągnąć ten sam skutek przez podwyższenie stawek przy jednoczesnym, stosunkowo niskim, ustaleniu przeciętnego opodatkowania. Unikanie takich rozwiązań należy przypisywać względom psychologicznym. Społeczeństwo lepiej akceptuje ulgi przy relatywnie wysokim opodatkowaniu niż zwyczki przy niskim opodatkowaniu, mimo że skutek może być taki sam. Jest to o tyle niezrozumiałe, że zwyczki podatkowe dotyczą na ogół nielicznej grupy podatników. Stosuje się je bowiem z reguły w opodatkowaniu dochodów osób, które znajdują się w lepszej sytuacji finansowej i materialnej niż ogół obywateli (np. w stosunku do osób niemających na utrzymaniu rodziny)³⁰. O wysokości płaconego podatku decyduje zatem również system zwyczaj podatkowych obowiązujących w danym podatku. Przy stosowaniu zwyczaj podatkowych nie można zapominać, że podatki są przerzucalne. Obciążenie jakiejś grupy osób zwyczaj podatkową nie jest równoznaczne z tym, że właśnie ta grupa poniesie ekonomiczne skutki zwiększonego ciężaru podatkowego. O tym często zapomina się przy stanowieniu prawa podatkowego. Z punktu widzenia sprawiedliwości podatkowej istotne jest również kryterium określające kwotę zwyczki w stosunku do niektórych grup podatników. Zamierzając np. zastosować zwyczaj w odniesieniu do kawalerów i panien, łatwo zgodzić się z twierdzeniem, że w ich przypadku osiągnięcie tego samego dochodu co osoba posiadająca dziecko i pozostająca w związku małżeńskim oznacza lepszą sytuację finansową niż u podatnika pozostającego w związku małżeńskim i posiadającego dzieci. Nie można jednak w sposób jednoznaczny określić, o ile niższy dochód stawiać będzie go w takiej samej sytuacji, w jakiej znajduje się drugi z podatników³¹. Jest to trudne, ale wykonalne, szczególnie jeżeli przy ustalaniu takiej zwyczki ustawodawca będzie pamiętał, że podatki są złem. Tyle tylko, że złem koniecznym. Dlatego zawsze powinny być ustalone na możliwie najniższym poziomie.

28 *Ibidem*, s. 193.

29 B. Brzeziński, *op. cit.*, s. 37.

30 E. Drgas, *Pojęcie podatku i jego budowa*, w: *Prawo podatkowe*, red. A. Bojarska, UMK, Toruń 1983, s. 25.

31 H. Dalton, L. Kurowski, *Zasady skarbowości*, K. Rutski, Łódź 1948, s. 78–79.

Podsumowanie

Funkcja fiskalna podatków jest bez wątpienia najważniejsza, ponieważ stanowią one główne źródło dochodów budżetowych. Dochód podlegający opodatkowaniu uzyskiwany jest jednak na ogół w rodzinach i w związku z tym ustawodawca, chcąc realizować zasadę sprawiedliwości podatkowej, powinien w konstrukcji podatku uwzględniać nie tylko sytuację finansową podatnika, ale również osobistą i rodzinną. Dlatego też takie elementy konstrukcji podatku, jak ulgi podatkowe, zwolnienia i wyłączenia podatkowe, a także zniżki i zwyczajki podatkowe, związane są często z celami pozafiskalnymi, w tym – w celu preferencyjnego opodatkowania rodziny. Najczęściej w takich przypadkach korzysta się z kumulacji podatkowej podmiotowej z jednoczesnym wprowadzeniem do konstrukcji danego podatku ulg, zwolnień, zniżek i zwyczajek podatkowych. Powoduje to jednak, że konstrukcja podatku jest bardzo skomplikowana i tym samym system podatkowy staje się mało przejrzysty, umożliwiając oszustwa.

Powyższy cel można osiągnąć w prostszy sposób, a mianowicie przez zmianę konstrukcji minimum podatkowego, tzn. kwoty wolnej od podatku. Przede wszystkim należałoby znacznie podwyższyć kwotę tego minimum (w stosunku do obecnie obowiązującej) dla wszystkich podatników. Kwota pozostawiona poza opodatkowaniem powinna być jednak zróżnicowana, nie tylko jak to jest obecnie z uwagi na osiągnięte dochody, ale również z uwagi na sytuację osobistą i rodzinną podatnika. Różne kwoty minimum powinny być zatem ustalone dla osób nieposiadających dzieci, inne dla osób niepełnosprawnych, inne dla osób starszych. Pozwoliłoby to zlikwidować prawie wszystkie ulgi, wyłączenia i zwolnienia podatkowe. Pozostawione powinny być natomiast niektóre odliczenia od podatku. Nie tylko obecne, jak składki na ubezpieczenie zdrowotne, ale również nowe, jak np. zapłacony podatek rolny. Podatek dochodowy od osób fizycznych powinien być jednak podatkiem powszechnym, to znaczy obowiązek podatkowy powinien, co do zasady, dotyczyć wszystkich obywateli i obejmować wszystkie dochody niezależnie od źródła jego uzyskania. Przy czym podatnikiem powinna być rodzina jako całość, a nie odrębnie każdy z członków rodziny. Dochód bowiem osiąga i wydatkuje rodzina, a nie poszczególne jej członkowie. Takie rozwiązanie pozwoliłoby zrealizować postulat wynikający z zasady sprawiedliwości podatkowej. Choć sprawiedliwość podatkowa jest różnie rozumiana, to na ogół takie rozwiązanie uważa się za zgodne z tą zasadą. Ważne jest również to, że zwolennicy neutralności podatkowej nie wykluczają możliwości stanowienia podatków z elementami prorodzinnymi. Zasada sprawiedliwości podatkowej wymaga bowiem uwzględnienia różnej sytuacji rodzinnej podatnika, a nie tylko porównywania wysokości osiągniętych dochodów. Taka ocena sprawiedliwości podatkowej pozwala jednocześnie uniknąć niebezpieczeństwa związanego z przekroczeniem granic opodatkowania. W polskim podatku dochodowym kumulacja podmiotowa znajduje zastosowanie głównie w celach fiskalnych. Czas zatem na zmiany, które sprawiłyby, że polski podatek dochodowy będzie miał rzeczywiście charakter prorodzinny. Pozwoliłoby to pozostawić poza opodatkowaniem znacznie większe kwoty niż obecnie. Miałoby to korzystny wpływ na gospodarkę, wydaje się, że nawet większy niż ma obecnie 500 plus.

Bibliografia

- Brzeziński B., *Prawo podatkowe*, Dom Organizatora, Toruń 2000.
- Dalton H., Kurowski L., *Zasady skarbowości*, K. Rutski, Łódź 1948.
- Drgas E., *Pojęcie podatku i jego budowa*, w: *Prawo podatkowe*, red. A. Bojarska, UMK, Toruń 1983.
- Dzierżawski K., *Podatek dochodowy. Dajcie mu wreszcie święty spokój*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 106, s. A9.
- Głuchowski J., *Wstęp do skarbowości*, Wyd. WSB, Poznań 1997.
- Gomułowicz A., *Postulat sprawiedliwości a system podatkowy*, „Monitor Podatkowy” 1995, nr 4, s. 102–104.
- Gomułowicz A., Małecki J., *Podatki i prawo podatkowe*, LexisNexis, Warszawa 2008.
- Kodeks podatkowy*, red. J. Sztandera, Związek Pracowników Skarbowych, Warszawa 1938.
- Kubacki R., Ofiarski Z., *Analiza podatkowa. System podatkowy*, C.H. Beck, Warszawa 1999.
- Langrod R., Franz A., *Państwowy podatek dochodowy. Podręcznik*, Wyd. „Biblioteka Prawnicza”, Warszawa 1933.
- Międzynarodowy słownik podatkowy*, red. S.M. Lyons, PWE, Warszawa 1997.
- U.S. Federal Individual Income Tax Rates History, 1862–2013 (Nominal and Inflation-Adjusted Brackets)*, Tax Foundation 17.10.2013, online: <https://taxfoundation.org/us-federal-individual-income-tax-rates-history-1913-2013-nominal-and-inflation-adjusted-brackets> (dostęp 27.01.2019).
- Uzasadnienie odmowy podpisania przez Prezydenta Aleksandra Kwaśniewskiego ustawy z 5 lipca 2001 roku o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych [...]*, „Rzeczpospolita” 2001, nr 201, s. C3.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym Dz.U. R.P. nr 82, poz. 550 z 1920 r.
- Ustawa z dnia 14 grudnia 1935 r. o państwowym podatku dochodowym Dz.U. R.P. nr 2, poz. 6 z 1936 r.
- Ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń (Dz.U. nr 7, poz. 41 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2017 r., poz. 201 ze zm.).

The character of tax reliefs, exemptions, exclusions, rises and reductions in personal tax income

SUMMARY

The basic function of taxes is fiscal function, because the main objective of imposing the obligation to pay taxes on the citizens is providing the funds necessary for sustaining a country. They also serve non-fiscal purposes. In such cases tax accumulation is used, including tax reliefs, exemptions, reductions and rises. This makes the structure of the tax complicated, which in turn makes the tax system unintelligible and prone to fraud. The goal mentioned above can be achieved in a simpler way by changing the tax minimum. However the tax minimum should be diverse, depending not only on the income but also on the personal situation.

KEYWORDS

tax reliefs, exemptions, exclusions, tax preferences, reductions and rises, personal tax income