

Marta Kluzek

## Obszary nieobjęte działaniami uszczelniającymi system podatkowy w Polsce w latach 2015–2019 w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych – konsekwencje budżetowe, społeczne i gospodarcze

### Areas not covered by the sealing of the tax system in Poland in 2015–2019 in the area of taxation of income of individuals: budgetary, social, and economic consequences

The aim of the article is to review and evaluate selected solutions in the area of personal income tax in terms of their impact on the tax and political gap. The solutions affecting the labour market, taxation of rent and income from real estate transactions were analysed. The author claims that taxation rules for individual sources of income in Poland are not conducive to building tax justice and contribute to deepening the tax gap understood as the sum of the political gap and non-compliance with fiscal rules of taxation by taxpayers.

<b>DOI</b>	<a href="https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.33">https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2020.33</a>
<b>Słowa kluczowe</b>	podatek dochodowy od osób fizycznych, źródła przychodów, opodatkowanie najmu, opodatkowanie dochodu ze sprzedaży nieruchomości
<b>Keywords</b>	personal income tax, sources of income, rental taxation, taxation of income from the sale of real estate
<b>O autorce</b>	doktor habilitowany w dziedzinie nauk ekonomicznych, prof. UEP, Katedra Inwestycji i Rynków Finansowych, Instytut Finansów, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu • ✉ <a href="mailto:marta.kluzek@ue.poznan.pl">marta.kluzek@ue.poznan.pl</a> • ORCID 0000-0001-7115-5243

## Wstęp

W Polsce od kilku lat można obserwować intensywne działania ze strony państwa ukierunkowane na uszczelnienie systemu podatkowego. Strategia ta opiera się na trzech filarach: nowoczesnej legislacji<sup>1</sup>, efektywnej administracji i współpracy z biznesem, ale jest wdrażana głównie w podatku od towarów i usług i podatku dochodowym od osób prawnych, choć część rozwiązań dotyczących tego ostatniego wprowadzono analogicznie także do podatku dochodowego od osób fizycznych<sup>2</sup>.

1 Nowoczesna legislacja rozumiana jest jako działania legislacyjne poprzedzone precyzyjną diagnozą obszarów, w których wcześniej występowały nieprawidłowości. Do rozwiązań wpisujących się w to pojęcie można zaliczyć m.in.: pakiety paliwowe i przewozowe, mechanizm podzielonej płatności, rozdzielenie dochodów operacyjnych i kapitałowych w podatku dochodowym od osób prawnych czy podatek od dochodów komercyjnych.

2 P. Arak, K. Kutwa, J. Sarnowski, P. Selera, *Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016–2018*, Polski Instytut Ekonomiczny, „Policy Paper” 2019, nr 1.

Na system podatkowy natomiast składa się wiele podatków o różnym znaczeniu fiskalnym. Pomimo postulatu odnoszącego się do konieczności reformy polskich finansów publicznych, w tym systemu podatkowego, władza ustawodawcza w XXI w. wdraża jedynie takie zmiany, które docelowo mają uzdrowić czy zmienić sytuację tylko w wąskim zakresie. Podobnie się dzieje z uszczelnianiem systemu podatkowego. Nie odbywa się to na podstawie szeroko zakrojonego planu obejmującego cały system podatkowy, nawet gdyby plan ten miał być realizowany przez kilka lat, ale polega to jedynie na wyrywkowym i doraźnym działaniu w obszarach zagrożonych potencjalnie największym uszczerbkiem dla finansów publicznych, przy czym istotna część rozwiązań wdrożonych do podatków dochodowych to implementacja rozwiązań Planu Działań BEPS<sup>3</sup> i dyrektywy Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiającej przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego<sup>4</sup>.

Podatek dochodowy od osób fizycznych to drugie co do wielkości źródło wpływów budżetowych w Polsce<sup>5</sup>. Z tego względu powinien on być przedmiotem szczególnego zainteresowania władzy publicznej pod kątem jego szczelności. Natomiast przez swoją specyficzną konstrukcję w dużej części pozostał on poza działaniami uszczelniającymi – zarówno na poziomie rozwiązań legislacyjnych, jak i działań podejmowanych przez administrację skarbową. Konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce oparta na katalogu źródeł przychodu jest zbiorem różnych koncepcji, co sprawia, że podatek ten odznacza się wysokim stopniem złożoności, a kolejne nowelizacje pogłębiają tylko ten stan i oddalają ten podatek od idei podatku syntetycznego<sup>6</sup>. Rozwiązania, które na początku XXI w. miały posłużyć ograniczeniu szarej strefy i pobudzeniu pewnych obszarów gospodarki, obecnie mogą być postrzegane jako nierówne traktowanie wybranych źródeł przychodów wobec pozostałych oraz mogą umożliwiać podatnikom ucieczkę przed zastosowaniem stawki 32-procentowej z drugiego przedziału obowiązującej skali podatkowej.

Przyjęto więc hipotezę badawczą, że w podatku dochodowym od osób fizycznych – inaczej niż w jakimkolwiek innym podatku – współistnieją i oddziałują na siebie luka podatkowa i luka polityczna. Ta pierwsza jest definiowana jako różnica pomiędzy wpływami z podatków, które powinny zostać teoretycznie osiągnięte, a kwotą wpływów faktycznie uzyskanych, natomiast luka polityczna wynika ze stosowania przez państwo preferencji podatkowych. Te dwie luki

3 *Base Erosion and Profit Shifting*, czyli erozja podstawy opodatkowania i transfer zysków. Plan ten został opublikowany przez OECD 19 lipca 2013 r. i zawiera 15 działań, jakie powinny zostać podjęte przez państwa, aby zapobiec nieuczciwemu unikaniu opodatkowania i transferowi zysków do jurysdykcji stosujących szkodliwą konkurencję podatkową. Chociaż dokument ten nie ma mocy wiążącej, to wiele państw, w tym Polska, wdrożyło rozwiązania w nim zawarte lub jest w trakcie tego procesu. Więcej: <https://www.oecd.org/tax/beps/> [dostęp: 28 grudnia 2020 r.].

4 Dz.Urz. UE L 193 z 19 lipca 2016 r.

5 <https://www.gov.pl/web/finanse/2018-r-wplywy-budzetowe> [dostęp: 29 grudnia 2020 r.].

6 Podatek syntetyczny (inaczej globalny czy unitarny) to podatek obejmujący cały dochód podatnika, bez względu na źródło pozyskania tego dochodu, w odróżnieniu od podatku analitycznego (inaczej cedularnego), w którym dochody są dzielone na określone grupy i opodatkowane według odrębnych zasad.

łącznie kształtują relacje faktycznie uzyskiwanych dochodów podatkowych do dochodów podatkowych potencjalnie możliwych do uzyskania<sup>7</sup>.

Celem artykułu jest więc przegląd i ocena wybranych rozwiązań w podatku dochodowym od osób fizycznych pod kątem ich wpływu na lukę podatkową i polityczną. Przyjęty cel badawczy wymagał wykorzystania metody krytycznej analizy literatury przedmiotu, aktów prawnych, raportów i danych statystycznych.

## Przegląd źródeł opodatkowania

W Polsce dochód w podatku dochodowym od osób fizycznych ustala się na podstawie katalogu źródeł przychodów zawartego w art. 10 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>8</sup>, na który składają się zgodnie z numeracją ustawową:

- 1) stosunek służbowy, stosunek pracy, w tym spółdzielczy stosunek pracy, członkostwo w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną, praca nakładcza, emerytura lub renta;
- 2) działalność wykonywana osobiście;
- 3) pozarolnicza działalność gospodarcza;
- 4) działy specjalne produkcji rolnej; (...);
- 6) najem, podnajem, dzierżawa, poddzierżawa oraz inne umowy o podobnym charakterze, w tym również dzierżawa, poddzierżawa działów specjalnych produkcji rolnej oraz gospodarstwa rolnego lub jego składników na cele nierolnicze albo na prowadzenie działów specjalnych produkcji rolnej, z wyjątkiem składników majątku związanych z działalnością gospodarczą;
- 7) kapitały pieniężne i prawa majątkowe, w tym odpłatne zbycie praw majątkowych innych niż wymienione w pkt 8 lit. a–c;
- 8) odpłatne zbycie (...):
  - a) nieruchomości lub ich części oraz udziału w nieruchomości,
  - b) spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub użytkowego oraz prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej,
  - c) prawa wieczystego użytkowania gruntów,
  - d) innych rzeczy,– jeżeli odpłatne zbycie nie następuje w wykonaniu działalności gospodarczej i zostało dokonane w przypadku odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych określonych w lit. a–c – przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie, a innych rzeczy – przed upływem pół roku, licząc od końca

7 A. Adamczyk, M. Czyż, *Determinanty luki podatkowej w VAT w krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 1 „Opodatkowanie przedsiębiorstw”, s. 126–127, <https://doi.org/10.18276/frfu.2015.76/1-11>.

8 Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2020, poz. 1426, ze zm.; dalej: ustawa o PIT).

miesiąca, w którym nastąpiło nabycie; w przypadku zamiany okresy te odnoszą się do każdej z osób dokonującej zamiany;

8a) działalność prowadzona przez zagraniczną jednostkę kontrolowaną;

8b) niezrealizowane zyski, o których mowa w art. 30da;

9) inne źródła.

Z każdego źródła przychodów należałoby ustalić wysokość dochodu, a następnie je zsumować, aby uzyskać dochód łączny do opodatkowania<sup>9</sup>. Natomiast w Polsce dochodów z niektórych źródeł przychodów nie łączy się z dochodami, które podlegają opodatkowaniu według zasad ogólnych, czyli z zastosowaniem skali podatkowej, z mocy prawa, do których zalicza się m.in. kapitały pieniężne czy zbycie nieruchomości. W przypadku wybranych kategorii przychodów sam podatnik może wybrać alternatywną formę opodatkowania w stosunku do skali podatkowej w zależności od swoich preferencji, co też prowadzi do wyłączenia tego źródła z opodatkowania progresywnego. Do takich źródeł należą: pozarolnicza działalność gospodarcza, działy specjalne produkcji rolnej oraz najem, podnajem, dzierżawa, poddzierżawa oraz inne umowy o podobnym charakterze. W efekcie takich rozwiązań podatek dochodowy w Polsce ma cechy podatku analitycznego, a nie syntetycznego.

W tabeli 1 została zaprezentowana liczba zeznań rocznych składanych przez podatników podatku dochodowego od osób fizycznych<sup>10</sup>. Liczba składanych zeznań za dany rok podatkowy przez jednego podatnika w kolejnych latach może być inna, uzależniona od rodzaju źródeł osiągania przychodów. Wielu podatników łączy kilka aktywności zawodowych, a dodatkowo może osiągać przychody z najmu, ze sprzedaży papierów wartościowych czy nieruchomości. Dominującym ilościowo formularzem jest PIT-37 przeznaczony dla podatników osiągających przychody głównie ze stosunku pracy i zrównanych z nim emerytur i rent, działalności wykonywanej osobiście, zasiłków czy stypendiów. W przypadku tych źródeł istotną instytucją jest płatnik, który każdorazowo przy wypłacie dokonuje naliczenia podatku, jego pobrania i odprowadzenia do urzędu skarbowego, a po zakończeniu roku przekazuje podatnikowi i organowi skarbowemu informację, na podstawie której podatnik może dokonać ostatecznego rozliczenia podatku z zastosowaniem skali podatkowej. W tym przypadku możliwość uchylecia się od opodatkowania jest najmniejsza, gdyż wymaga wspólnego działania podatnika i płatnika w szarej strefie lub działania polegającego na zaniżaniu wynagrodzenia.

Jeżeli podatnik osiąga przychody, z których powinien rozliczyć podatek bez udziału płatnika, ale z zastosowaniem skali podatkowej, wtedy rozliczenia podatku za dany rok podatkowy dokonuje z zastosowaniem formularza PIT-36 (ewentualnie PIT-36S). Dotyczy to takich podatników, którzy w ciągu roku osiągnęli przychody głównie z pozarolniczej działalności gospodarczej czy działów specjalnych produkcji rolnej, najmu i umów o podobnym charakterze, z odpłatnego

<sup>9</sup> Jeżeli różnica między przychodami a kosztami jest ujemna, czyli podatnik osiąga stratę, nie ma możliwości rozliczenia jej w tym samym roku podatkowym w ciężar pozostałych dochodów. Rozliczenie straty następuje przez odliczanie jej w kolejnych latach od dochodu osiąganego z tego samego źródła przychodu.

<sup>10</sup> W tabeli nie zostały uwzględnione dane dotyczące karty podatkowej czy informacji składanych przez płatników podatku w przypadkach, gdy podatek jest rozliczany na zasadach ryczałtowych (np. podatek od dywidend).

zbycia rzeczy określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. d ustawy o PIT bądź ze źródeł położonych za granicą.

Pozostałe formularze przewidziane są dla podatników osiągających przychody ze źródeł wyłączonych ze wspólnego opodatkowania z zastosowaniem skali podatkowej, w tym:

- PIT-28 dla podatników rozliczających głównie przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej oraz najmu i umów o podobnym charakterze, którzy wybrali zryczałtowany podatek od przychodów ewidencjonowanych,
- PIT-36L (PIT-36LS) dla podatników osiągających przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej i działów specjalnych produkcji rolnej, którzy wybrali podatek liniowy według stawki 19%,
- PIT-38 dla podatników, którzy w roku podatkowym uzyskali przychody z tytułu odpłatnego zbycia papierów wartościowych, pochodnych instrumentów finansowych itp.,
- PIT-39 dla podatników, którzy w roku podatkowym uzyskali przychody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych wskazanych w art. 10 ust. 1 pkt 8 a/-c/ ustawy o PIT.

**Tabela 1. Liczba zeznań rocznych w podatku dochodowym od osób fizycznych w latach 2009–2018 (w tys.)**

Rodzaj zeznania	Rok									
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PIT-28	732,8	791,1	835,5	877,4	921,9	960,8	1 004,0	1 062,9	1 128,2	1 213,1
PIT-36/36S	2 456,2	2 577,9	2 640,0	2 695,0	2 833,5	2 853,7	2 944,5	3 016,7	3 066,8	2 789,3
PIT-36L/36LS	391,8	395,0	410,8	429,1	446,5	474,0	502,6	534,0	572,4	629,5
PIT-37	16 425,0	16 585,2	16 452,1	16 194,6	16 132,2	16 244,3	16 352,7	16 348,7	16 816,2	17 667,3
PIT-38	257,2	486,3	413,9	356,3	322,8	323,2	293,7	258,7	269,4	277,2
PIT-39	15,8	43,2	60,8	68,9	81,0	94,3	98,8	101,3	102,9	106,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://dane.gov.pl/dataset/206,informacje-dotyczace-ryczatu-od-przychodow-ewidencjonowanych>; <https://dane.gov.pl/dataset/191,informacje-dotyczace-rozliczenia-podatku-dochodowego-od-osob-fizycznych> [dostęp: 28 grudnia 2020 r.].

Na podstawie danych zaprezentowanych w tabeli 1 z 10 kolejnych lat można stwierdzić, że liczba zeznań składanych w kolejnych latach ma tendencję rosnącą. W przypadku formularzy PIT-36, PIT-36L i PIT-37 ma to potwierdzenie w rosnącej aktywności ekonomicznej ludności w latach 2010–2020. Na początku tego okresu wskaźnik aktywności zawodowej wynosił 55%, wskaźnik zatrudnienia niespełna 50%, przy poziomie bezrobocia sięgającym prawie 10%. Na początku 2020 r. dwa pierwsze wskaźniki wzrosły kosztem ostatniego i wynosiły odpowiednio: 56,1%, 54,5% oraz 2,9%<sup>11</sup>.

<sup>11</sup> Główny Urząd Statystyczny, *Podstawowe dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wyrównane sezonowo w latach 2010–2020*, Warszawa 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy>

Warto też zwrócić uwagę na rosnącą liczbę zeznań w zakresie podatku od przychodów ewidencjonowanych. Wzrost ten jest spowodowany dynamicznym rozwojem rynku wynajmu (głównie nieruchomości) i wyborem dla tego źródła przychodów podatku zryczałtowanego. Tendencję rosnącą można też zauważyć w przypadku formularza PIT-39 przy jednoczesnym spadku liczby formularzy PIT-38. Oznacza to, że podatnicy w Polsce nadwyżki środków pieniężnych inwestują w dużej mierze na rynku nieruchomości, o czym będzie mowa w dalszej części.

W kontekście luki podatkowej należy zauważyć, że z wyjątkiem zeznania PIT-37 w większości pozostałych zeznań podatnik samodzielnie ustala poziom przychodów, ewentualnie kosztów i ulg oraz podstawy opodatkowania. Może więc w tych przypadkach dochodzić w dużo większym stopniu do zatajania materialnego czy rachunkowego, niż ma to miejsce w rozliczeniu podatku ze źródeł przychodu wskazanych w punktach 1 i 2 art. 10 ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o PIT. Kontrole podatkowe, czynności sprawdzające czy wezwania do złożenia wyjaśnień w tym obszarze obejmują niewielki ułamek podatników i są one realizowane głównie w przypadkach, gdy zeznanie roczne zamyka się znaczną kwotą podatku do zwrotu lub stratą podatkową, a ostatnio brakiem zaliczek, gdy w ubiegłych latach występował podatek należny. Wyjątek stanowią zeznania PIT-39, które są systemowo weryfikowane przez urzędy skarbowe.

## Rozwiązania podatkowe a rynek pracy

W pierwszych latach uszczelniania systemu podatkowego w Polsce zasady opodatkowania osób świadczących pracę właściwie się nie zmieniły poza kilkoma drobnymi wyjątkami, wśród których warto wymienić:

- wprowadzenie ulgi na start dla podmiotów rozpoczynających działalność gospodarczą i obniżonych składek dla przedsiębiorców osiągających stosunkowo niewielkie przychody i dochody (tzw. mały ZUS),
- zmiany w zakresie 50-procentowych kosztów uzyskania przychodów,
- wprowadzenie tzw. ulgi dla młodych.

W tym obszarze warto zwrócić uwagę na zróżnicowanie obciążeń podatkowych i paropodatkowych dla różnych form zatrudnienia czy świadczenia pracy – mowa tutaj o pierwszych trzech punktach wymienionych w art. 10 ust. 1 ustawy o PIT, czyli: stosunek pracy i zrównane z nim formy, działalność wykonywana osobiście oraz pozarolnicza działalność gospodarcza. Ta ostatnia jest o tyle szczególna, że podatnik ma możliwość pod pewnymi warunkami wyboru od jednej do trzech alternatywnych form opodatkowania i naliczania składek od zryczałtowanych podstaw niezależnych od rzeczywistości osiągających wyników. Presja wzrostu wynagrodzeń, którą można było obserwować w kilku ostatnich latach na polskim rynku pracy, i próby zniesienia limitu rocznej podstawy wymiaru składek na ubezpieczenie emerytalne i rentowe sprawiły, że coraz więcej osób jest zainteresowanych współpracą na zasadach B2B<sup>12</sup>, a nie pracą etatową,

-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-wyrownane-sezonowo-w-latach-2010-2020,16,2.html [dostęp: 29 grudnia 2020 r.].

12 B2B (*business-to-business*) – skrót oznaczający transakcje pomiędzy dwoma lub więcej podmiotami gospodarczymi.

o czym może świadczyć przyrost liczby osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą w latach 2018–2019 przekraczający w każdym roku 3%<sup>13</sup>. W grupie tej rośnie też liczba podmiotów niezatrudniających pracowników.

Dominującą formą świadczenia pracy jest nadal umowa o pracę, jednak w grupie osób, których uposażenie przewyższa przeciętne wynagrodzenie w gospodarce, częściej niż jeszcze 10 czy 15 lat temu spotyka się takie, które rozwiązują stosunek pracy i dalej świadczą swoje usługi jako podmiot gospodarczy zarejestrowany w Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej lub w toku ustalania zasad z nowym pracodawcą od razu decydują się właśnie na tę formę współpracy. Trendu tego nie zachwiała nawet zapowiedź weryfikowania, która z zarejestrowanych działalności wyczerpuje znamiona działalności gospodarczej zdefiniowanej w Prawie przedsiębiorców<sup>14</sup>. Warto w tym miejscu przypomnieć, że przepisy o tym, czego nie uznaje się za pozarolniczą działalnością gospodarczą na gruncie podatku dochodowego od osób fizycznych, zostały wprowadzone do ustawy o PIT<sup>15</sup> ponad 12 lat temu i nie były do tej pory specjalnie wykorzystywane przez administrację skarbową. Więcej o przyczynach i skutkach takiego stanu pisali A. Adamczyk i M. Kluzek w opracowaniu poświęconym nieujawnianiu dochodów przez samozatrudnionych w Polsce<sup>16</sup>.

Niestety w wartościach bezwzględnych rośnie także liczba osób zatrudnionych w gospodarce narodowej otrzymujących wynagrodzenie brutto na poziomie obowiązującej w danym roku płacy minimalnej w liczbie osób zatrudnionych na umowę o pracę – na koniec 2018 r. było to ok. 1,5 mln osób, przy czym w 2012 r. takich osób było o 200 tys. mniej. Natomiast ich udział w gospodarce narodowej w latach 2012–2018 wynosił niezmiennie ok. 13%, choć ponadprzeciętne wartości występowały w takich sekcjach Polskiej Klasyfikacji Działalności, jak: zakwaterowanie i gastronomia (35%), budownictwo (31%), handel, naprawa pojazdów samochodowych i pozostała działalność usługowa (po 21%), administrowanie i działalność wspierająca (20%), transport i gospodarka magazynowa oraz działalność profesjonalna, naukowa i techniczna (po 14%)<sup>17</sup>. Oznacza to, że znaczna część tych osób wraz ze swoimi pracodawcami nie deklaruje rzeczywistych zarobków.

Warto też odnotować, że w latach 2014–2017 obserwowano powolny spadek liczby osób, z którymi zawarto umowę zlecenia lub umowę o dzieło, a które nie były nigdzie zatrudnione na podstawie stosunku pracy (z wyłączeniem osób, które pobierały emeryturę lub rentę), podczas

13 Główny Urząd Statystyczny, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2019 r.*, Warszawa 2020, s. 27, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-2019-r-,1,24.html> [dostęp: 29 grudnia 2020 r.].

14 Art. 3 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2019, poz. 1292, ze zm.).

15 Art. 5b ust. 1 ustawy o PIT.

16 A. Adamczyk, M. Kluzek, *Nieujawnianie dochodów przez samozatrudnionych w Polsce* [w:] *Luka podatkowa – jej przyczyny, problemy pomiaru, sposoby ograniczania*, red. J. Szołno-Koguc, K. Wójtowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019, s. 43–58.

17 Główny Urząd Statystyczny, *Wybrane zagadnienia rynku pracy. Dane dla 2018 roku*, Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wybrane-zagadnienia-ryнку-pracy-dane-dla-2018-roku,9,7.html> [dostęp: 29 grudnia 2020 r.].



gdy w 2018 r. odnotowano ich wzrost o ponad 8% do poziomu ok. 1,3 mln<sup>18</sup>. Odwrót od tej formy zatrudnienia to w dużej mierze efekt objęcia w szerszym zakresie obowiązkowymi składkami na ubezpieczenia społeczne umów zlecenia i wprowadzenie minimalnej stawki godzinowej. Należy jednak pamiętać, że zasadniczą grupą realizującą pracę na tych zasadach są osoby młode mające status ucznia lub studenta, które z tego tytułu nie są objęte składkami, dzięki czemu stanowią relatywnie tańszą siłę roboczą w porównaniu z pozostałymi pracownikami. Dodatkowo od 1 sierpnia 2019 r. wprowadzono zwolnienie o charakterze podmiotowo-przedmiotowym, którym objęto osoby do 26. roku życia osiągające przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy oraz umów zlecenia<sup>19</sup>. Niestety inne źródła przychodów, takie jak praktyki absolwenckie, umowy o dzieło czy działalność gospodarcza, zostały pominięte. Jak wskazuje P. Machińska, zwolnienie to niesie ze sobą pozytywne konsekwencje dla uprzywilejowanej grupy podatników, ale w dłuższej perspektywie może przynieść również negatywne skutki społeczne, demograficzne oraz gospodarcze<sup>20</sup>.

Rynek pracy w ostatnich latach zmienił się – z rynku pracodawcy stawał się coraz bardziej rynkiem pracownika, co przejawiało się m.in. dynamicznym wzrostem przeciętnych wynagrodzeń w sektorze przedsiębiorstw, a ustawodawca skokowo zwiększał obowiązujące wynagrodzenie minimalne (szczególnie w 2019 r. w porównaniu z rokiem poprzednim – o ponad 15%). Przy kosmetycznych zmianach skali podatkowej coraz większy odsetek podatników przekracza próg podatkowy – w 2010 r. wynosił on niespełna 2%, w kolejnych latach sukcesywnie rósł, aby osiągnąć poziom 3% w 2016 r., natomiast w 2018 r. przekroczył on 4%<sup>21</sup>. Wysokie obciążenia z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne, zdrowotne i inne fundusze, a teraz dodatkowo PPK, sprawiają, że zarówno pracodawcy, jak i pracownicy poszukują rozwiązań ograniczających ponoszenie ciężarów podatkowo-składkowych, czemu sprzyja zatrudnienie osób młodych i uczących się na umowy zlecenia, a w pozostałych przypadkach stosowanie w formalnym obrocie minimalnego wynagrodzenia lub świadczenia pracy w relacjach B2B.

## Najem jako źródło przychodów do opodatkowania

W Polsce przedmiotem najmu prywatnego (poza działalnością gospodarczą) są głównie nieruchomości – zarówno mieszkalne, jak i komercyjne. Osoby, które nie prowadzą działalności gospodarczej w zakresie najmu, a zamierzają wynająć posiadane nieruchomości, mogą rozliczać podatek zasadniczo na dwa sposoby<sup>22</sup>:

<sup>18</sup> *Ibidem*.

<sup>19</sup> Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2019, poz. 1394).

<sup>20</sup> P. Machińska, *Zwolnienie z PIT dla młodych – cel i konsekwencje wprowadzenia*, „Challenger” 2020, nr 11, s. 31–36, <http://challenger.ue.poznan.pl/wp-content/uploads/2020/06/Challenger-11.pdf> [dostęp: 29 grudnia 2020 r.].

<sup>21</sup> <https://dane.gov.pl/dataset/191,informacje-dotyczace-rozliczenia-podatku-dochodowego-od-osob-fizycznych> [dostęp: 28 grudnia 2020 r.].

<sup>22</sup> W szczególnych okolicznościach do tego źródła przychodu można również zastosować kartę podatkową.



- na zasadach ogólnych z zastosowaniem skali podatkowej,
- za pomocą ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych.

Ryczałt dla najmu został wprowadzony od 2003 r., przy czym w pierwszych latach obowiązywały dwie stawki: 8,5% do wysokości przychodu 4000 euro i 20% powyżej tego limitu. Od 2010 r. zniesiono wyższą stawkę i pozostawiono jedynie 8,5% bez żadnych ograniczeń kwotowych. Ponieważ liczba podatników deklarujących to źródło przychodu, a w konsekwencji i wielkość przychodu, z roku na rok rośnie, od 2018 r. została wprowadzona stawka 12,5% do przychodów przekraczających 100 000 zł.

W ryczałcie podstawą do obliczenia podatku jest przychód, natomiast w przypadku zasad ogólnych podstawą opodatkowania jest dochód, czyli przychód pomniejszony o koszty jego uzyskania. Do tych ostatnich można zaliczyć m.in.: amortyzację lokalu, koszty wyposażenia i remontów, czynsze płacone do spółdzielni lub wspólnoty oraz odsetki od kredytu zaciągniętego na zakup nieruchomości<sup>23</sup>. Trzeba jednak pamiętać, że w przypadku skali podatkowej będzie ona miała zastosowanie do sumy wszystkich dochodów opodatkowanych na tych zasadach z danego roku, a więc dodatkowy dochód z najmu może spowodować przekroczenie progu podatkowego, powyżej którego obowiązuje stawka 32%, natomiast wybór ryczałtu sprawia, że przychód z tego źródła będzie opodatkowany odrębnie. W przypadku wyboru przez podatnika tej ostatniej formy opodatkowania nie obowiązuje limit przychodu, po przekroczeniu którego nie ma możliwości dalszego stosowania tej formy opodatkowania w działalności gospodarczej. Podatnik nie traci także statusu osoby samotnie wychowującej dziecko czy prawa do wspólnego rozliczania się z małżonkiem<sup>24</sup>. Dlatego też dla wielu podatników jest to bardzo korzystny sposób opodatkowania, o czym świadczą dane zamieszczone w tabeli 2.

Nie bez znaczenia dla rosnącej liczby podatników deklarujących osiąganie przychodów z tego źródła jest fakt zmieniającego się w Polsce rynku wynajmu, a jednocześnie rosnącej świadomości podatkowej. Uproszczenie zasad opodatkowania przychodów z tego źródła oraz obniżenie ciężaru podatkowego, które w większości przypadków gwarantuje ryczałt jako forma opodatkowania, sprawiają, że szara strefa w tym obszarze w dużej mierze została wyeliminowana. Warto zwrócić uwagę również na to, że tzw. prywatny najem jest właściwie jedynym źródłem przychodów, dla którego ustawodawca przyznaje dość istotne ułatwienia, czy wręcz preferencje, których nie stosuje w innych okolicznościach. W przypadku wynajmowania wspólnej nieruchomości małżonków ustawodawca dopuszcza możliwość opodatkowania uzyskanego z tego tytułu dochodu tylko przez jednego z małżonków. Ponadto obecnie nie ma już obowiązku składania specjalnego oświadczenia do urzędu skarbowego o wybranej formie opodatkowania, gdyż będzie to wynikać z opisu pierwszej zaliczki na podatek dochodowy dokonany w danym roku podatkowym.

W tabeli 2 zaprezentowano liczbę podatników osiągających przychody z najmu oraz wielkość dochodu lub przychodu z tego źródła w zależności od wybranej formy opodatkowania. Udział dochodów z najmu w ogólnej kwocie dochodu opodatkowanego na zasadach ogólnych w całym okresie analizy nie przekraczał nawet 1%, ale w ostatnich latach spadł do zaledwie 0,1%. Istotny

23 K. Janczukowicz, *Podatki dochodowe w praktyce*, ODDK, Gdańsk 2015, s. 315–316.

24 M. Kluzek, *Najem źródłem opodatkowania osób fizycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 481, s. 25–26, <https://doi.org/10.15611/pn.2017.481.02>.

**Tabela 2. Liczba podatników rozliczających się na zasadach ryczałtowych i kwota deklarowanego przychodu z najmu**

Rok	Liczba podatników osiągających dochody wyłącznie z najmu rozliczanych wg skali podatkowej*	Kwota dochodu z najmu** (w mln zł)	Liczba podatników rozliczających przychody z najmu na zasadach ryczałtowych	Kwota przychodu z najmu opodatkowana stawką 8,5% (w mln zł)	Kwota przychodu z najmu opodatkowana stawką 20% do 2009 r. i stawką 12,5% od 2018 r. (w mln zł)
2003	26 299	1 503,3	38 999	339,6	316,4
2004	34 596	1 332,2	63 312	561,4	405,5
2005	30 262	1 330,5	86 682	751,6	498,3
2006	37 043	1 433,5	108 119	889,2	599,5
2007	30 685	1 384,3	133 778	1 118,5	703,1
2008	37 006	1 573,2	166 538	1 403,1	944,8
2009	34 229	1 596,8	190 755	1 542,5	1 030,2
2010	28 263	1 382,3	243 397	3 899,0	–
2011	25 704	1 439,5	299 300	5 097,6	–
2012	25 110	1 051,4	342 915	5 949,4	–
2013	23 905	973,6	384 812	6 699,5	–
2014	b.d.	1 057,9	426 063	7 520,5	–
2015	b.d.	1 067,2	469 000	8 538,2	–
2016	b.d.	1 053,9	520 425	9 814,6	–
2017	b.d.	1 077,4	575 325	11 261,2	–
2018	b.d.	1 115,0	637 705	11 503,9	1 502,3

\* Podatników osiągających dochody z najmu rozliczanych wg skali podatkowej jest więcej, gdyż część z nich osiąga przychody jednocześnie z kilku źródeł.

\*\* Do 2014 r. kwota dochodu uwzględniała umniejszenie z tytułu składek na ubezpieczenia społeczne. Najem prywatny nie stanowi samoistnie tytułu od ubezpieczeń społecznych, jednakże jest możliwość odliczania składek zapłaconych z innych tytułów od dochodu z tytułu najmu, przy czym ze względu na ogólne zasady odliczania składek nie powinny one wpływać na możliwość porównywania zaprezentowanych w tabeli 2 wielkości.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://dane.gov.pl/dataset/206,informacje-dotyczace-ryczatu-od-przychodow-ewidencjonowanych>; <https://dane.gov.pl/dataset/191,informacje-dotyczace-rozliczenia-podatku-dochodowego-od-osob-fizycznych>.

spadek zarówno liczby podatników osiągających dochody z najmu, jak i udziału w ogólnej kwocie dochodu opodatkowanego według skali podatkowej został zapoczątkowany w 2010 r., czego głównym powodem było wyeliminowanie drugiej stawki w podatku ryczałtowym. Ta forma opodatkowania w ostatnich latach służy w coraz większym stopniu do opodatkowania przychodów

z najmu, a nie przychodów z działalności gospodarczej. Udział podatników osiągających przychody z najmu w ogólnej liczbie podatników ryczałtowych w 2018 r. przekroczył 50% (zob. dane w tabelach 1 i 2). To kolejny dowód na to, że podatnicy tę formę opodatkowania przyjęli jako główną dla opodatkowania przychodów z najmu prywatnego. Warto przy tym zwrócić uwagę na fakt, że są również przypadki, kiedy korzystniejszą formą opodatkowania będzie skala podatkowa, co zależy od poziomu kosztów w stosunku do przychodów generowanych w danym roku.

W związku z dynamicznym rozwojem rynku wynajmu nieruchomości w Polsce coraz częściej pojawiają się jednak wątpliwości dotyczące kwalifikacji przychodu z wynajmu do właściwego źródła przychodu, a w związku z tym prawa do stosowaniu podatku ryczałtowego. Zasadniczą różnicę w przypadku obydwu źródeł przychodów, tj. pozarolniczej działalności gospodarczej i najmu prywatnego, stanowi przesłanka zorganizowanego i ciągłego charakteru realizowanego wynajmu. Problemy z kwalifikacją pojawiają się więc przy większej liczbie wynajmowanych nieruchomości czy najmie krótkoterminowym<sup>25</sup>. Podatnicy, chcąc uzyskać pewność co do poprawności swojego postępowania w zakresie wyboru formy opodatkowania dla osiągniętych korzyści z najmu, nader często występują z wnioskiem o indywidualną interpretację. Niestety interpretacje te nie zawsze są wydawane po myśli wnioskujących, a wyroki sądów tylko pogłębiają niepewność podatników – zarówno tych występujących z wnioskami o interpretację, jak i pozostałych, którzy takie interpretacje i wyroki sądów administracyjnych analizują<sup>26</sup>. Dodatkowo od czasu do czasu są też wysyłane przez Ministerstwo Finansów lub administrację skarbową zapowiedzi o sposobie traktowania najmu np. dla celów turystycznych, które budzą zaniepokojenie podatników i w efekcie część z nich rezygnuje z bardziej korzystnej dla siebie formy opodatkowania, aby ograniczyć ryzyko podatkowe.

Definitywna likwidacja podatku ryczałtowego dla tego źródła przychodów spowodowałaby z pewnością wycofanie się części podatników do szarej strefy. Zmiany przepisów powinny więc przede wszystkim polegać na doprecyzowaniu warunków, w których należałoby uznać wynajem za działalność gospodarczą, lub na wyłączeniu możliwości objęcia tego źródła przychodu podatkiem zryczałtowanym, np. przez wprowadzenie ograniczenia kwotowego<sup>27</sup>, a nie tylko na wprowadzeniu drugiej stawki dla przychodów przekraczających 100 000 zł – w efekcie w polskim systemie podatkowym istnieją dwie skale podatkowe.

## Opodatkowanie obrotu nieruchomościami

Dochody ze sprzedaży nieruchomości i praw majątkowych, określonych w art. 10 ust. 1 pkt 8 lit. a–c ustawy o PIT, jeżeli odpłatne zbycie miało miejsce przed upływem pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie, są wyłączone obligatoryjnie z kumulacji z dochodami z innych źródeł. W stosunku do nieruchomości i praw ma-

25 B. Janiak, T. Kosieradzki, R. Piekarczyk, *Opodatkowanie nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 149–150.

26 P. Dudek, *Wynajmujesz mieszkanie na doby? Masz szansę na 8,5-procentowy ryczałt*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2017, nr 119.

27 M. Kluzek, *Najem...*, s. 31.

jątkowych uzyskanych do końca 2006 r. obowiązywał 10-procentowy podatek od przychodu pomniejszonego o ewentualne koszty transakcji. Według uregulowań obowiązujących od 2007 r. podatnik od takiej transakcji płaci 19% podatku od osiągniętego dochodu, czyli po potrąceniu rzeczywistych kosztów uzyskania tego przychodu. Jednak od tego podatku podatnik może się uwolnić dzięki przeznaczeniu uzyskanych ze sprzedaży środków na własne cele mieszkaniowe<sup>28</sup>.

Poza standardowymi sytuacjami, w których dochodzi do zbycia nieruchomości, warto zwrócić uwagę na taki obrót nimi, który ma wyłącznie cel zarobkowy. Jeszcze w latach 90. XX w. rozpoczął się proces nabywania przez prywatne osoby gruntów rolnych w celu ich przekształcenia na grunty pod zabudowę mieszkaniową, podziału na mniejsze działki i sprzedaży z odpowiednim zyskiem. W ostatnich latach natomiast obserwuje się trend, by nabywać lokale głównie mieszkalne na wtórnym rynku, remontować je lub modernizować i sprzedawać. W jednym i drugim przypadku aktywność ta odbywa się zasadniczo poza działalnością gospodarczą, przynajmniej w części nie korzysta ze zwolnienia po upływie pięciu lat i ma odzwierciedlenie w składanych w tym zakresie zeznaniach rocznych.

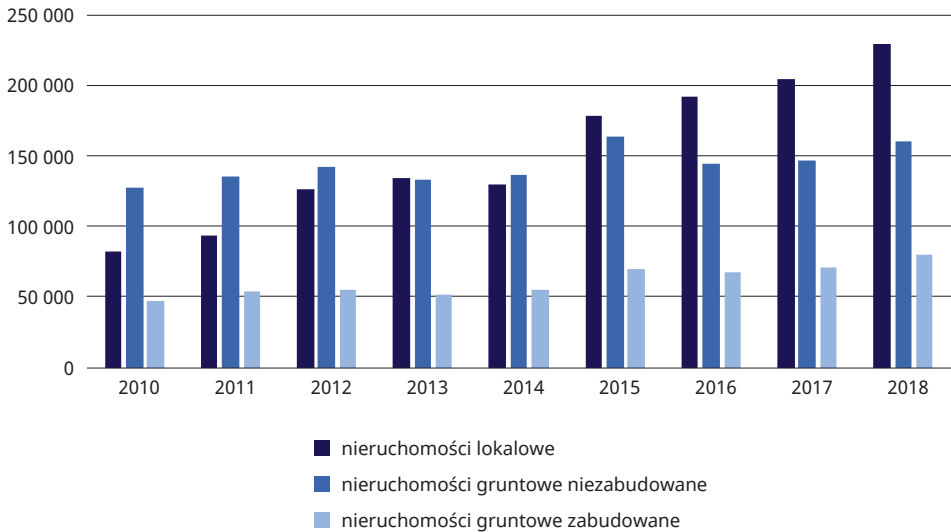
Według sprawozdawczości notarialnej prowadzonej przez Ministerstwo Sprawiedliwości w 2018 r. podpisano 525,1 tys. aktów notarialnych dotyczących sprzedaży nieruchomości, tj. o 7,6% więcej niż rok wcześniej. W strukturze aktów notarialnych dotyczących sprzedaży nieruchomości w 2018 r. przeważała sprzedaż lokali, która stanowiła 40,0%. Ponadto duży udział stanowiła również sprzedaż działek niezabudowanych (19,8%), sprzedaż nieruchomości rolnych (11,0%), sprzedaż działek zabudowanych budynkiem mieszkalnym (10,3%) oraz sprzedaż spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu (9,3%)<sup>29</sup>.

W strukturze sprzedawanych nieruchomości od 2015 r. dominują lokale, w tym głównie mieszkalne. W przypadku nieruchomości gruntowych zabudowanych i niezabudowanych długoterminowy trend jest wzrostowy, ale jego dynamika jest dużo mniejsza. W porównywalnym czasie rosła też istotnie liczba składanych zeznań podatkowych w tym zakresie (PIT-39) – za 2018 r. zeznań tych było 2,5 razy więcej niż za 2010 r. Większość tego typu transakcji na rynku nie odbywa się jako efekt świadomego zakupu i sprzedaży w celach zarobkowych, ale zainteresowanie tą formą inwestowania jest coraz większe. Odbywa się to w pewnym stopniu kosztem rynku papierów wartościowych, od którego nastąpił odwrót po 2008 r. Co prawda większość zeznań rocznych w tym zakresie jest kontrolowana przez urzędy skarbowe, ale bardziej w kontekście prawidłowości wykazania przychodów, kosztów oraz uprawnień do zwolnienia z opodatkowania i jego wysokości. Natomiast w mniejszym stopniu tego typu działania podejmowane przez podatników są analizowane w kontekście tego, czy spełniają one przesłanki działalności gospodarczej.

W tabeli 3 zaprezentowano dane wynikające z formularzy PIT-39. Rosnącej liczbie składanych zeznań towarzyszy rosnący przychód i dochód. Natomiast sama wartość podatku, choć też ros-

28 A. Flotyńska, M. Kluzek, *Personal income tax in Poland – evaluation of existing tax rules in terms of ability-to-pay principle* [w:] *The Global Challenges for Economic Theory and Practice in Central and Eastern European Countries: Conference Proceedings*, Vilnius University, Vilnius 2010, s. 149–150.

29 Główny Urząd Statystyczny, *Obrót nieruchomościami w 2018 roku*, Warszawa 2019, s. 25, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2018-roku,4,16.html> [dostęp: 29 grudnia 2020 r.].

**Wykres 1. Liczba transakcji sprzedaży nieruchomości według rodzaju w latach 2010–2018**

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów nt. obrotu nieruchomościami w poszczególnych latach, <https://stat.gov.pl/> [dostęp: 28 grudnia 2020 r.].

**Tabela 3. Wyniki raportowane na formularzach PIT-39 w latach 2009–2018 (w mln zł)**

Wyszczególnienie	Rok						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Przychód	6 177	7 433	8 916	9 563	10 533	11 068	15 123
Dochód	4 029	4 734	5 484	5 789	6 360	6 799	9 944
Strata	84	133	157	149	300	129	195
Dochód zwolniony – art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT	3 145	3 768	4 400	4 684	5 089	5 527	8 581
Dochód do opodatkowania	884	966	1 084	1 105	1 271	1 272	1 363
Podatek należny	168	184	206	210	241	241	259

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: <https://dane.gov.pl/dataset/191,informacje-dotyczace-rozliczenia-podatku-dochodowego-od-osob-fizycznych>.

nąca, ma niewielkie znaczenie w ogólnych wpływach budżetowych z tytułu podatku dochodowego od osób fizycznych, które np. w 2018 r. wyniosły 110 815,3 mln zł<sup>30</sup>. Istotne znaczenie przy kalkulacji podatku z tego tytułu ma zwolnienie wynikające z art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT,

<sup>30</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/2018-r-wplywy-budzetowe>. Dane dotyczące całości wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, łącznie z udziałami jednostek samorządu terytorialnego. Dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych w 2018 r. wyniosły 59 558 738 tys. zł.

które – jak widać – umożliwiło redukcję podstawy do opodatkowania w każdym roku o ponad 80% dochodu. Zwolnienie to polega na wyłączeniu z opodatkowania tej części dochodu, jaka proporcjonalnie odpowiada udziałowi poniesionych wydatków na określone w ustawie własne cele mieszkaniowe w osiągniętych przychodach z odpłatnego zbycia. Obowiązuje ono pod warunkiem, że poczynszy od dnia odpłatnego zbycia, nie później niż w okresie dwóch lat (a od 2019 r. – trzech lat) od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie, przychód uzyskany ze zbycia tej nieruchomości lub tego prawa majątkowego został wydatkowany na własne cele mieszkaniowe, przy czym ustawodawca nie precyzuje, jak długo trzeba zaspokajać te potrzeby mieszkaniowe i w jaki sposób. Ponadto zwolnienie to można zastosować zaocznie, jeszcze przed rzeczywistym wydatkowaniem środków. Ulga ta może więc zostać wykorzystana także przez osoby, które będą traktować obrót nieruchomościami jako formę zarobkowania.

## Podsumowanie

W efekcie wprowadzanych przez ustawodawcę przez blisko 30 lat zmian konstrukcja podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce odznacza się wysokim stopniem skomplikowania i niewiele w niej zostało z podatku syntetycznego. W rezultacie w państwie, w którym formalnie obowiązuje system progresywny w zakresie opodatkowania dochodów osobistych, w rzeczywistości podatnicy opodatkowani są liniowo. Rozwiązania, które miały przyczynić się do rozwoju wybranych rynków, a ostatecznie gospodarki, w tej chwili w coraz większym stopniu są sposobem optymalizowania ciężarów podatkowych i parapodatkowych głównie zamożniejszej grupy społeczeństwa i są powodem coraz większego jego rozwarstwienia. Negatywne konsekwencje społeczne w obszarze opodatkowania dochodów osobistych można neutralizować przez realizację zasady sprawiedliwości podatkowej, która znajduje odzwierciedlenie w dążeniu do dostosowania ciężaru podatkowego do zdolności podatkowej jednostki oraz opodatkowania „czystego” dochodu w ujęciu podmiotowym<sup>31</sup>.

Obecnie obowiązującą konstrukcję podatku dochodowego od osób fizycznych należy uznać za jeden z elementów luki politycznej, niosący za sobą negatywne konsekwencje budżetowe. Dochodzi bowiem do nadużywania tych rozwiązań, które są korzystne dla podatników, co pogłębia dodatkowo lukę podatkową. Nie ulega wątpliwości, że w efekcie luki podatkowej wynikającej z zaniżania lub niewykazywania podstawy opodatkowania i luki politycznej wynikającej z przyjętej konstrukcji tego podatku wpływy budżetowe z tego tytułu są niższe od potencjalnych, choć skala tego zjawiska jest trudna do oszacowania. W tym obszarze w ostatnich latach wprowadzane są jedynie kosmetyczne zmiany (np. stawka 12,5% w ryczałcie od przychodów ewidencjonowanych z najmu) lub w ramach działań prewencyjnych publikowane są w mediach co jakiś czas informacje o zamiarach ustawodawcy lub administracji skarbowej, których celem jest zniechęcenie podatników do podejmowania niepożądanych działań, ale tego typu instrumenty nie przynoszą widocznych efektów.

31 P. Karwat, H. Litwińczuk, W. Pietrasiewicz, *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, t. 1, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006, s. 97.

Zastosowanie pewnych preferencji w podatku dochodowym od osób fizycznych jakiś czas temu na gruncie gospodarczym dało przynajmniej częściowo pozytywne rezultaty. Można tu wymienić chociażby wprowadzenie podatku zryczałtowanego dla przychodów z najmu w 2003 r. czy podatku liniowego dla osób prowadzących działalność gospodarczą i działy specjalne produkcji rolnej w 2004 r. Niestety rozwiązania tego typu dla wybranych źródeł przychodów mogą prowadzić jednocześnie do dyskryminowania pozostałych, a w efekcie do nieefektywnego wykorzystywania zasobów ze względu na czynnik podatkowy<sup>32</sup>. Obowiązujące obecnie przepisy podatkowe nie przystają już do dzisiejszego poziomu rozwoju gospodarczego Polski. Prace prowadzone w Ministerstwie Finansów nad zmianami w zakresie opodatkowania dochodów nie są niestety szerzej znane – poza ogólnym ich kierunkiem, tj. odrębnym uregulowaniem opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej prowadzonej w różnych formach prawnych i z pozostałych źródeł – trudno więc stwierdzić, czy uzdrowi to sytuację na tym polu. Można jedynie postulować, aby tak istotne zmiany zostały poprzedzone gruntownymi badaniami i konsultacjami z szerokim gronem specjalistów.

## Bibliografia

- Adamczyk A., Czyż M., *Determinanty luki podatkowej w VAT w krajach Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015, nr 76, t. 1 „Opodatkowanie przedsiębiorstw”, <https://doi.org/10.18276/frfu.2015.76/1-11>.
- Adamczyk A., Kluzek M., *Nieujawnianie dochodów przez samozatrudnionych w Polsce [w:] Luka podatkowa – jej przyczyny, problemy pomiaru, sposoby ograniczania*, red. J. Szolno-Koguc, K. Wójtowicz, Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej, Lublin 2019.
- Arak P., Kutwa K., Sarnowski J., Selera P., *Efekty uszczelniania systemu podatkowego w Polsce w latach 2016–2018*, Polski Instytut Ekonomiczny, „Policy Paper” 2019, nr 1.
- Dudek P., *Wynajmujesz mieszkanie na doby? Masz szansę na 8,5-procentowy ryczałt*, „Dziennik Gazeta Prawna” 2017, nr 119.
- Flotyńska A., Kluzek M., *Personal income tax in Poland – evaluation of existing tax rules in terms of ability-to-pay principle [w:] The Global Challenges for Economic Theory and Practice in Central and Eastern European Countries: Conference Proceedings*, Vilnius University, Vilnius 2010.
- Główny Urząd Statystyczny, *Obrót nieruchomościami w 2018 roku*, Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/infrastruktura-komunalna-nieruchomosci/nieruchomosci-budynki-infrastruktura-komunalna/obrot-nieruchomosciami-w-2018-roku,4,16.html>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Podstawowe dane z Badania Aktywności Ekonomicznej Ludności wyrównane sezonowo w latach 2010–2020*, Warszawa 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-bezrobotni-bierni-zawodowo-wg-bael/podstawowe-dane-z-badania-aktywnosci-ekonomicznej-ludnosci-wyrównane-sezonowo-w-latach-2010-2020,16,2.html>.

32 Warto chociażby zwrócić uwagę na dyskusję dotyczącą opodatkowania przychodów z kapitałów pieniężnych.



- Główny Urząd Statystyczny, *Wybrane zagadnienia rynku pracy. Dane dla 2018 roku*, Warszawa 2019, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rynek-pracy/pracujacy-zatrudnieni-wynagrodzenia-koszty-pracy/wybrane-zagadnienia-ryнку-pracy-dane-dla-2018-roku,9,7.html>.
- Główny Urząd Statystyczny, *Zmiany strukturalne grup podmiotów gospodarki narodowej w rejestrze REGON, 2019 r.*, Warszawa 2020, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/podmioty-gospodarcze-wyniki-finansowe/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow/zmiany-strukturalne-grup-podmiotow-gospodarki-narodowej-w-rejestrze-regon-2019-r,1,24.html>.
- Janczukowicz K., *Podatki dochodowe w praktyce*, ODDK, Gdańsk 2015.
- Janiak B., Kosieradzki T., Piekarcz R., *Opodatkowanie nieruchomości*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016.
- Karwat P., Litwińczuk H., Pietrasiewicz W., *Prawo podatkowe przedsiębiorców*, red. H. Litwińczuk, t. 1, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2006.
- Kluzek M., *Najem źródłem opodatkowania osób fizycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2017, nr 481, <https://doi.org/10.15611/pn.2017.481.02>.
- Machińska P., *Zwolnienie z PIT dla młodych – cel i konsekwencje wprowadzenia*, „Challenger” 2020, nr 11, <http://challenger.ue.poznan.pl/wp-content/uploads/2020/06/Challenger-11.pdf>.

## Akty prawne

- Dyrektywa Rady (UE) 2016/1164 z dnia 12 lipca 2016 r. ustanawiająca przepisy mające na celu przeciwdziałanie praktykom unikania opodatkowania, które mają bezpośredni wpływ na funkcjonowanie rynku wewnętrznego (Dz.Urz. UE L 193 z 19 lipca 2016 r.).
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2020, poz. 1426, ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2019, poz. 1292, ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 lipca 2019 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o świadczeniach rodzinnych oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (Dz.U. 2019, poz. 1394).

## Strony internetowe

- <https://dane.gov.pl/dataset/191,informacje-dotyczace-rozliczenia-podatku-dochodowego-od-osob-fizycznych>.
- <https://dane.gov.pl/dataset/206,informacje-dotyczace-ryczatu-od-przychodow-ewidencjonowanych>.
- <https://stat.gov.pl/>.
- <https://www.gov.pl/web/finanse/2018-r-wplywy-budzetowe>.
- <https://www.oecd.org/tax/beps/>.