

Jacek Kulicki

Reforma źródeł przychodów jako warunek konieczny przebudowy obecnego modelu opodatkowania dochodów

The reform of revenue sources as a precondition for reconstruction of the current income taxation model: The article is devoted to the reform of the current income taxation model concerning natural and legal persons. It outlines the origin, structure and faults of the system having been in force for almost 30-years, referring to the results of the survey carried out by the Bureau of Research, aimed at protection of transparency and coherence of the Polish tax legislation. The last part of the article presents de lege ferenda postulates relating to the future reform. In the first place it should affect the current catalogue of revenue sources, what will enable the linkage between tax policy and socio-economic changes, the Poland has undergone over the past 25 years.

Keywords: taxes | tax system | reform

Słowa kluczowe: podatki | system podatkowy | reforma

Doktor nauk prawnych, ekspert ds. finansów publicznych BAS;
jacek.kulicki@sejm.gov.pl.

Wprowadzenie

Obowiązujący w Polsce model opodatkowania dochodów powstał prawie trzydzieści lat temu. W tym czasie przeszedł on niezliczoną ilość korekt, uszczegółowień, uszczelnień, modernizacji, dostosowań czy też zwyczajnych zmian. Niejednokrotnie tworzące go akty prawne (ustawy i rozporządzenia) czy też pojedyncze przepisy były przedmiotem krytyki zarówno ze strony przedstawicieli doktryny, jak i praktyki oraz orzecznictwa sądowego. W ostatnim okresie pojawiają się coraz częściej opracowania zwracające uwagę na konieczność analizy całego systemu podatku dochodowego¹. Konieczność zmian dostrzegają również przedstawiciele obecnej większości parlamentarnej. Niedawno

¹ Zob. m.in. C. Kosikowski, *Naprawa finansów publicznych w Polsce*, Białystok 2011, oraz. H. Litwińczuk, *Nowa konstrukcja podatków dochodowych*, „Przegląd Podatkowy” 2003, nr 4, s. 3–8.

szeroko dyskutowany był pomysł połączenia w jedną daninę podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne². Realizacja koncepcji została jednak zaniechana, przynajmniej w dającej się przewidzieć przyszłości³. Wraz z tym znikła niestety zupełnie z obiegu medialnego debata o obecnym systemie opodatkowania dochodów, jego wadach, zaletach, możliwych zmianach, przekształceniach czy szerzej – o potrzebie jego przebudowy. A szkoda, bowiem potrzeba merytorycznej dyskusji na ten temat wydaje się oczywista. Jeżeli przyjrzeć się z większą uwagą obecnemu modelowi opodatkowania dochodów osób fizycznych i prawnych obowiązującemu w Polsce, to nie sposób nie zauważyć jego ułomności, wszechobecnej kazuistyki, nierespektowania standardów przyzwoitej legislacji czy też braku spójnej koncepcji opodatkowania dochodów osiąganych przez podatników, bez względu na ich formę prawną i rodzaj źródła przychodów. Jej wyrazem jest choćby nieostre wyznaczenie przez ustawodawcę przedmiotu opodatkowania, co oczywiście rodzi negatywne następstwa, przede wszystkim w sferze stosowania prawa podatkowego przez podatników i organy skarbowe. Z badań przeprowadzonych przez Biuro Analiz Sejmowych⁴ wynika, że w przypadku podatków dochodowych (ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, dalej: u.p.d.f.; ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, dalej: u.p.d.p.; ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, dalej: u.rycz.; ustawy o podatku tonażowym, dalej: u.p.ton.) niejasna treść przepisu stanowiła podstawową przyczynę trudności w prawidłowym stosowaniu prawa. Tak stwierdzono

² Zob. m.in. wywiad z ministrem H. Kowalczykiem, „Gazeta Prawna” z dn. 10 października 2016 r., <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/982869,jednolity-podatek-podatek-dla-najbogatszych.html>, oraz wywiad z P. Wojciechowskim, „Gazeta Prawna” z dn. 13 grudnia 2016 r., <http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/1001092,wojciechowski-reforma-zaklada-obnizke-podatkow-przedsiębiorcy-maja-byc-głównymi-beneficjentami.html>.

³ Zob. A. Cieślak-Wróblewska, *Rząd rezygnuje z jednolitego podatku. Musi teraz znaleźć inny sposób na rozwiązanie problemów obniżających przychody budżetu*, „Rzeczpospolita” z dn. 21 grudnia 2016 r., <http://www.rp.pl/Budzet-i-Podatki/312219858-Rzad-rezygnuje-z-jednolitego-podatku-ale-reforma-systemu-wciaz-konieczna.html?template=restricted>.

⁴ Badanie na temat przejrzystości i spójności polskiego ustawodawstwa podatkowego przeprowadzone w pierwszym półroczu 2015 r. Wzięło w nim udział 5626 respondentów, reprezentujących m.in. administrację rządową, administrację samorządową, doradców podatkowych, radców prawnych oraz pracowników działów podatkowych/księgowych/finansowych przedsiębiorców. Zob. szerzej J. Kulicki, *Przejrzystość i spójność ustawodawstwa podatkowego w ocenie podmiotów stosujących przepisy podatkowe (omówienie badania ankietowego)* [w:] *Wybrane zagadnienia stanowienia i stosowania prawa podatkowego w Polsce*, J. Kulicki (red.), Warszawa 2017, s. 207-272.

w 59,68% przypadków oceny przepisów prawa podatkowego odnoszących się do podatków dochodowych, dokonanych przez respondentów według kryterium prawnego⁵. Według tego kryterium respondenci ocenili przepisy dotyczące podatków dochodowych 2614 razy, przy czym aż w 1560 przypadkach wskazano na niejasną treść przepisu. Jeżeli pod uwagę weźmiemy wyłącznie przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, to okazuje się, że wskaźnik ten wzrasta aż do 79,60%. Jako jedną z zasadniczych przyczyn niejasnej treści przepisu⁶ respondenci wskazywali *nieostre wyznaczenie przedmiotu opodatkowania*. W odniesieniu do czterech ocenianych ustaw – ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym i ustawy o podatku tonażowym – odsetek wskazań na wyróżnik *niejasnej treści przepisu* wyniósł 24,36%, a jeżeli pod uwagę weźmiemy wszystkie indykatory kryterium prawnego, to na nieostre wyznaczenie przedmiotu opodatkowania wskazano w 14,54% przypadków. Biorąc pod uwagę tylko przepisy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, to odsetek wskazań na nieostre wyznaczenie przedmiotu opodatkowania wzrasta do, odpowiednio 26,67% w przypadku wskazań na indyktor *niejasna treść przepisu*, i 16,04%, jeżeli pod uwagę weźmiemy wszystkie wyróżniki kryterium prawnego. Wiele trudności interpretacyjnych związanych jest również z brakiem rozgraniczenia przez ustawodawcę elementów konstrukcyjnych podatku, co ma ogromne znaczenie w wypadku podatków dochodowych, jak też z niejednoznacznym określeniem stawek podatkowych, zastosowaniem języka potocznego i opisowego, zawilnością procedur czy też nieadekwatnością zastosowanych procedur⁷. Wyniki tego badania wskazują na dostrzeganą przez praktyków i doktrynę potrzebę daleko idącej przebudowy modelu opodatkowania dochodów. Nie może być to jednak zmiana odnosząca się jedynie do stawek podatkowych czy też polegająca na scaleniu w jednym akcie prawnym dotychczasowego podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne, na co przede wszystkim zwracano uwagę w dyskusjach medialnych na temat rządo-

⁵ Wyróżnikami (indykatorami) tego kryterium były: niejasna treść przepisu, sprzeczność (kolizja) z innymi przepisami podatkowymi, sprzeczność (kolizja) z przepisami niepodatkowanymi, nieadekwatność pojęć, brak w przepisie wyraźnego wyznaczenia (rozgraniczenia) uprawnień i obowiązków, zawilność procedury, nieskuteczność sankcji, ograniczony krąg podmiotów uprawnionych, trudności w wypełnieniu przewidzianych w przepisie kryteriów, sprzeczność z prawem Unii Europejskiej.

⁶ Jako wyróżniki *niejasnej treści przepisu* w badaniu wyszczególniono: nieostre wyznaczenie przedmiotu opodatkowania, brak rozgraniczenia elementów konstrukcyjnych podatku, niejednoznaczne określenie stawek podatkowych, zastosowanie języka potocznego i opisowego, brak lub niejednoznaczność definicji legalnej użytych terminów, odwołanie się do pojęć z innej gałęzi prawa, inne przyczyny.

⁷ Zob. szerzej J. Kulicki, *Przejrzystość*, *op. cit.*

wej propozycji jednolitej daniny. Wysokość stawek podatkowych, ich zróżnicowanie w zależności od wysokości osiągniętego przez podatnika dochodu, przyjęte zasady ustalania przedziałów skali podatkowej (ich liczby i wartości granicznych poszczególnych progów), także wysokość i konstrukcja kwoty wolnej od podatku są istotnymi, ale nie jedynymi elementami konstrukcyjnymi podatku wpływającymi zarówno na wysokość należnej od podatnika daniny oraz na uznanie jej za obciążenie sprawiedliwe, równe, powszechne. Nie przesądza również o postrzeganiu przez stosujących przyjęte rozwiązania za spójne i przejrzyste, co wydaje się warunkiem koniecznym akceptowalności przez podatników uchwalonych przez parlament ustaw podatkowych. W tym kontekście konieczna wydaje się pogłębiona refleksja i analiza obecnego modelu opodatkowania dochodów. Swoim zakresem powinna ona objąć nie tylko możliwość i zasadność połączenia w jedną daninę podatku dochodowego i składek na ubezpieczenia społeczne i zdrowotne oraz ukształtowanie przyszłej skali podatkowej, ale również, a może przede wszystkim, podział i zakres przedmiotowy poszczególnych źródeł przychodów. To on w obecnym systemie opodatkowania dochodów (przychodów) przesądza o poszczególnych elementach, które wpływają na wysokość płaconego przez podatnika podatku, a więc o zasadach ustalania przychodów, kosztów ich uzyskania, ustalania dochodu, łączenia z innymi dochodami, stosowanych stawkach podatkowych, ulgach i odliczeniach oraz możliwości wyboru zryczałtowanych form opodatkowania. Analiza powinna objąć również odpowiedzialność za prawidłowe ustalenie zobowiązania podatkowego, podmioty właściwe do wymiaru i poboru podatku, jak też podział wpływów z tej daniny między budżet państwa i budżety samorządowe. Tak szeroka płaszczyzna refleksji nad systemem opodatkowania dochodów wymagałaby jednak znacznie szerszego opracowania, które swoją objętością wykraczałoby poza standardy przyjęte dla potrzeb „Zeszytów Prawniczych BAS”. Stąd tekst ten ogranicza się zasadniczo do analizy zasad opodatkowania dochodów według kryterium źródeł przychodów. Poprzedzona jest ona krótką charakterystyką obecnego modelu opodatkowania dochodów oraz jego kształtowania. Ostatnia część opracowania poświęcona została natomiast sformułowaniu pod adresem ustawodawcy postulatów *de lege ferenda* wobec ewentualnych zmian w systemie opodatkowania dochodów.

Ogólna charakterystyka obowiązującego modelu opodatkowania dochodów

Obecny model opodatkowania dochodów swój kształt zawdzięcza reformom podatkowym z przełomu lat 80. i 90. XX wieku.

Jeszcze w poprzednim ustroju gospodarczym wprowadzono jednolity podatek dochodowy obciążający dochody wszystkich osób prawnych, i tych za-

liczanych do jednostek gospodarki uspołecznionej, i tych z sektora nieuspołecznionego⁸. Dokonano tego na mocy ustawy z 31 stycznia 1989 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz.U. nr 3, poz. 12). Kolejne nowelizacje nie wprowadzały już tak rewolucyjnych zmian jak wspomniana ustawa, która jako pierwsza zerwała z obowiązującym w polskim systemie podatkowym sektorowym podziałem: na jednostki gospodarki uspołecznionej oraz prywatne i ludność⁹. W zasadzie od zlikwidowania tego podziału w podatku dochodowym od osób prawnych nie zaszły rewolucyjne zmiany. Wszelkie nowelizacje starej ustawy miały na celu jedynie udoskonalenie dotychczasowych rozwiązań. Rewolucyjnych zmian nie wprowadziła również nowa ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych z 15 lutego 1992 r. (Dz.U. nr 2, poz. 86¹⁰). Oczywiście, o ile ramy tego podatku pozostały bez zmian, o tyle jego poszczególne elementy konstrukcyjne uległy znacznym przeobrażeniom.

Reforma podatku dochodowego od osób prawnych wyprzedziła o trzy lata reformę opodatkowania dochodów osób fizycznych. Zasadniczym elementem tej drugiej, przeprowadzonej na mocy ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych¹¹, było opodatkowanie wszystkich dochodów osób fizycznych jednym podatkiem, bez względu na źródło powstania przychodów. Wyjątek dotyczył dochodów z działalności rolniczej, z wyłączeniem dochodów z działów specjalnych produkcji rolnej oraz dochodów z działalności leśnej.

⁸ Do 1989 r. osoby prawne zaliczane do jednostek gospodarki uspołecznionej opłacały podatek dochodowy na podstawie ustawy z 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej, Dz.U. 1987, nr 12, poz. 77, ze zm. Osoby prawne zaliczane do sektora nieuspołecznionego opłacały podatek dochodowy na podstawie przepisów dotyczących osób fizycznych.

⁹ Podział ten wprowadzony na początku lat pięćdziesiątych XX w. obowiązywał do połowy lat dziewięćdziesiątych XX w. W podatku dochodowym jako pierwszym zerwano z zasadą podziału. Najdłużej podział taki miał miejsce w podatkach pośrednich. W zasadzie został on zlikwidowany dopiero z wprowadzeniem podatku od towarów i usług (zob. ustawę z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług, Dz.U. nr 11, poz. 50, ze zm.). Szczątkowy podział sektorowy obowiązywał do końca 1995 r. jeszcze w podatku obrotowym (zob. ustawy z: 16 grudnia 1972 r. o podatku obrotowym, Dz.U. 1983, nr 43, poz. 193, ze zm.; 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki uspołecznionej, Dz.U. 1987, nr 12, poz. 77, ze zm.). Terminologią taką posługiwała się jeszcze obowiązująca do 31 grudnia 1997 r. ustawa z 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych, Dz.U. 1993, nr 108, poz. 486, ze zm. (por. art. 1 ust. 1 i art. 3 ust. 3).

¹⁰ Obecnie obowiązujący jednolity tekst ustawy ogłoszony jest w Dz.U. 2016, poz. 1888.

¹¹ Pierwotny tekst ustawy został opublikowany w Dz.U. 1991, nr 80, poz. 350. Ustawa doczekała się ogromnej liczby zmian i pięciu tekstów jednolitych. Ostatni został opublikowany w Dz.U. 2016, poz. 2032.

Pierwsza grupa dochodów w dalszym ciągu podlega opodatkowaniu podatkiem rolnym na podstawie ustawy z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. 2017, poz. 1892; dalej: u.p.rol.), druga zaś – dochody z działalności leśnej – podlega opodatkowaniu podatkiem leśnym na podstawie ustawy z 30 października 2002 r. o podatku leśnym (Dz.U. 2017, poz. 1821; dalej: u.p.leś.)¹². Obie te grupy dochodów wyłączone są tym samym z opodatkowania podatkiem dochodowym (art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.d.f. oraz art. 2 ust. 1 pkt 1 i 2 u.p.d.p.). Z opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych wyłączone są również przychody podlegające opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn (art. 1 ust. 1 pkt 3 u.p.d.f.), a więc powstałe w wyniku nabycia własności rzeczy znajdujących się na terytorium Polski lub praw majątkowych wykonywanych na terytorium Polski w drodze dziedziczenia, zapisu, polecenia testamentowego, darowizny, zasiedzenia, nieodpłatnego zniesienia współwłasności, zachowku, nieodpłatnej renty, użytkowania lub służebności, a także dyspozycji wkładem na wypadek śmierci oraz dyspozycji uczestnika funduszu inwestycyjnego na wypadek jego śmierci (por. art. 1 u.p.s. d.¹³)¹⁴. Inaczej jest natomiast w odniesieniu do podmiotów podlegających opodatkowaniu na podstawie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. W tym przypadku przychody uzyskane w drodze zapisu lub darowizny podlegają opodatkowaniu podatkiem dochodowym od osób prawnych¹⁵.

¹² Ustawa ta obowiązuje od 1 stycznia 2003 r.; do 31 grudnia 2002 r. dochody z działalności leśnej opodatkowane były na podstawie ustawy z 28 września 1991 r. o lasach, Dz.U. 2000, nr 56, poz. 679, ze zm.

¹³ Ustawa z 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. 2017, poz. 833, ze zm.; dalej: u.p.s.d.

¹⁴ Wyłączenie spadków i darowizn z zakresu podatku dochodowego ma swoje silne uzasadnienie historyczne. Podatek spadkowy należy do najstarszych danin. Znany był już m.in. w starożytnym Rzymie. Zob. Z. Fedorowicz, *Historia podatków do końca XIX w. (ze szczególnym uwzględnieniem Polski)* [w:] *Encyklopedia podatkowa*, C. Kosikowski (red.), Warszawa 1998. Również w Polsce po odzyskaniu niepodległości w 1918 r. spadki objęte były odrębnym podatkiem; zob. ustawę z 29 maja 1920 r. w przedmiocie zmiany przepisów o opodatkowaniu spadków i darowizn (Dz.U. R.P. nr 49, poz. 299, ze zm.) oraz powojenny dekret z 3 lutego 1947 r. o podatku od nabycia praw majątkowych, Dz.U. 1951, nr 9, poz. 74, ze zm.

¹⁵ Zasada ta obowiązuje w pełnym zakresie od 1 stycznia 1990 r. Do końca 1989 r. spadki i darowizny otrzymane przez osoby prawne niebędące jednostkami gospodarki społecznej podlegały opodatkowaniu podatkiem od spadków i darowizn. Zob. art. 1 ust. 1 u.p.s.d. w brzmieniu obowiązującym do końca 1989 r. oraz art. 5 pkt 1 ustawy z 28 grudnia 1989 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania (Dz.U. nr 74, poz. 443, ze zm.), a także art. 1 ust. 1 obowiązującej do 10 sierpnia 1983 r. ustawy z 19 grudnia 1975 r. o podatku od spadków i darowizn, Dz.U. nr 45, poz. 228.

Analiza obowiązującego obecnie modelu opodatkowania dochodów (przychodów) wskazuje, że dochody (przychody) osób fizycznych objęte są czterema różnymi tytułami podatkowymi (podatkiem dochodowym, podatkiem rolnym, podatkiem leśnym, podatkiem od spadków i darowizn), regulowanymi sześcioma aktami prawnymi rangi ustawowej (u.p.d.f., u.rycz.¹⁶, u.p.ton.¹⁷, u.p.rol., u.p.leś., u.p.s.d.), zaś osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej – trzema (podatkiem dochodowym, podatkiem rolnym i podatkiem leśnym), regulowanymi w czterech ustawach (u.p.d.p., u.p.ton., u.p.rol., u.p.leś.)¹⁸.

W przypadku dochodów opodatkowanych podatkiem dochodowym może występować, w odniesieniu do osób fizycznych – pięć zasadniczych form opodatkowania (tzw. zasady ogólne, regulowane u.p.d.f., ryczałt ewidencjonowany, karta podatkowa i ryczałt od przychodów osób duchownych, regulowane u.rycz., oraz podatek tonażowy, regulowany u.p.ton.¹⁹), w odniesieniu zaś do osób prawnych – dwie formy opodatkowania: zasady ogólne (regulowane u.p.d.p.) i podatek tonażowy (regulowany u.p.ton.).

Co istotne, o ile w wypadku zasad ogólnych wynikających z ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych możemy mówić o ich jednorodności, o tyle w żaden sposób tezy takiej nie można postawić w odniesieniu do regulacji z ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. W tym wypadku ustawodawca różnicuje bowiem zasady ustalania zobowiązania podatkowego w zależności od źródła przychodów. I tak, wyróżnić możemy zupełne (kompletne) zasady ogólne oraz zasady fragmentaryczne (uproszczone). W pierwszym przypadku przy ustalaniu zobowiązania podatkowego brane są pod uwagę wszystkie elementy, które mogą wpływać na wysokość tego zobowiązania, natomiast w przypadku zasad fragmentarycznych niektóre z tych elementów pominięte zostały przez ustawodawcę, co oznacza, że podatnik przy ustalaniu należnego podatku nie może uwzględnić z woli ustawodawcy niektórych z elementów kształtujących wysokość zobowiązania podatkowego w przypadku zasad zupełnych (kompletnych). Co istotne, należy odróżnić ustawowy brak

¹⁶ Ustawa z 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, Dz.U. 2016, poz. 2180, ze zm.

¹⁷ Ustawa z 24 sierpnia 2006 r. o podatku tonażowym, Dz.U. 2014, poz. 511, ze zm.

¹⁸ Od 1 stycznia 2017 r. do tego katalogu form zryczałtowanych należy dodać również zryczałtowany podatek od wartości sprzedanej produkcji, wprowadzony ustawą z 6 lipca 2016 r. o aktywizacji przemysłu okrętowego i przemysłów komplementarnych, Dz.U. poz. 1206.

¹⁹ Choć podatek ten traktowany jest jako odrębna danina, to jego konstrukcja oraz sposób ustalania podstawy opodatkowania nie pozostawiają wątpliwości co do charakteru tego podatku. Należy go traktować jako ryczałt podatkowy, choć nie w klasycznym ujęciu, podobnie jak ma to miejsce w odniesieniu do ryczałtu ewidencjonowanego.

możliwości uwzględniania przy ustalaniu zobowiązania podatkowego jednego lub więcej elementów kształtujących wysokość podatku od specjalnych (szczególnych) zasad ustalania tych elementów, tj. odbiegających od wzorca ogólnego (podstawowego).

Analiza zasad opodatkowania dochodów według kryterium źródła przychodów

Analiza zasad opodatkowania dochodów według kryterium źródła przychodów wskazuje, że obowiązujący w podatku dochodowym od osób fizycznych podział na źródła przychodów w istocie jest powieleniem rozwiązań międzywojennych. Obowiązująca wówczas ustawa z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. 1936, nr 2, poz. 36, ze zm.) w brzmieniu obowiązującym od 1936 r. wyróżniała jako źródła przychodów: a) nieruchomości gruntowe (własne, posiadane, użytkowane, dzierżawione), b) budynki, c) przedsiębiorstwa handlowe i przemysłowe, d) zajęcia zawodowe i wszelkie inne zatrudnienia w celach zarobkowych, e) kapitały pieniężne i prawa majątkowe, f) uposażenia, emerytury i wynagrodzenia za pracę najemną, g) inne źródła (art. 3).

Oczywiście katalog ten ewoluował na przestrzeni kilkunastu lat, jakie upłynęły od uchwalenia przedwojennej ustawy o podatku dochodowym, jednak zasadniczym zmianom nie uległy definicje poszczególnych źródeł. W okresie gospodarki socjalistycznej niektóre z przychodów osób fizycznych wyłączone zostały z różnych względów z opodatkowania podatkiem dochodowym i objęte innymi podatkami, np. podatkiem od wynagrodzeń²⁰ (m.in. wynagrodzenia z praw autorskich i praw pokrewnych, niepodlegające podatkowi dochodowemu, umowy-zlecenia lub o dzieło czy też wynagrodzenia wypłacane przez pracodawców niezaliczanych do jednostek gospodarki społecznej), podatkiem od płac²¹ (wynagrodzenia wypłacane przez jednostki gospodarki społecznej), podatkiem wyrównawczym²² (m.in. dochody z działów specjalnych produkcji rolnej).

Reforma opodatkowania dochodów osób fizycznych dokonana na mocy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych miała w istocie przede wszystkim charakter scalający. Jednym podatkiem objęto przychody opo-

²⁰ Zob. art. 4 ustawy z 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń, Dz.U. nr 7, poz. 41, ze zm.

²¹ Zob. ustawę z 26 lutego 1982 r. o opodatkowaniu jednostek gospodarki społecznej, Dz.U. 1987, nr 12, poz. 77, ze zm.

²² Zob. art. 2 ustawy z 28 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym, Dz.U. nr 42, poz. 188, ze zm.

datkowane dotychczas różnymi daninami. Nie zmieniła natomiast podejścia ustawodawcy do definiowania poszczególnych źródeł przychodów oraz różnicowania zasad ich opodatkowania. Obecne formy, ich zakres podmiotowy i przedmiotowy są głęboko zakorzenione w podejściu do opodatkowania dochodów osób fizycznych, obowiązującym przed 1992 r. Konstatacja ta dotyczy również osób prawnych. Oczywiście w tym przypadku nie chodzi o różnicowanie podatkowe źródeł przychodów, ale o brak różnicowania zasad opodatkowania ze względu na wielkość podmiotów czy też zakres prowadzonej działalności, co ma swoje historyczne umocowanie w odrębności jednostek gospodarki uspołecznionej i sektora prywatnego występującej w Polsce Ludowej.

Zauważyć również należy, że obecne ustawodawstwo podatkowe utrzymało obowiązujący przed 1992 r. model opodatkowania rolników, wyłączając działalność rolniczą z podatku dochodowego i obejmując ją odrębnym podatkiem rolnym. Jego wysokość uzależniona jest nie tyle od efektów ekonomicznych działalności rolnika, ile od powierzchni i rodzaju gleby będącej w jego posiadaniu. Za jedyny w tym wypadku element o charakterze rynkowym, wpływający na wysokość należnego podatku rolnego może być uznana cena żyta, bowiem stawki tego podatku zostały wyrażone w kwintalach tego zboża (art. 6 u.p.rol.). Ten model opodatkowania rolników obowiązuje zarówno osoby fizyczne, jak i prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Podobny model zastosowano do działalności leśnej, z tym że w tym przypadku wysokość podatku uzależniona jest od powierzchni lasu oraz ceny drewna uzyskanej przez nadleśnictwa (art. 4 u.p.leś.).

Kształtując na początku lat 90. XX wieku postsocjalistyczny model opodatkowania dochodów osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, ustawodawca oparł się na wzorcach obowiązujących w PRL, bez przeprowadzenia dogłębnej ich analizy i podjęcia próby ukształtowania nowych rozwiązań odpowiadających wyzwaniom okresu transformacji. Przypomnieć w tym miejscu należy, że objęcie wspólnym podatkiem dochodowym osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, bez względu na ich przynależność sektorową, nastąpiło od 1 stycznia 1989 r., obowiązująca zaś ustawa o podatku rolnym została uchwalona jeszcze w 1984 r. U osób fizycznych w obowiązujący do końca 1991 r. model podatku dochodowego włączono jedynie działy specjalne produkcji rolnej oraz wynagrodzenia, które podlegały dotychczas opodatkowaniu podatkiem rolnym (działy specjalne) lub od płac, a źródło przychodów w postaci działalności wytwórczej, usługowej i handlowej nazwano pozarolniczą działalnością gospodarczą, co raczej należy wiązać z wprowadzeniem od 1989 r. ustawą o działalności gospodarczej²³ definicji tej działalności,

²³ Ustawa z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej, Dz.U. nr 41, poz. 324, ze zm.

aniżeli ze zmianą zakresu przedmiotowego dotychczasowego źródła przychodów. Bez zmian pozostawiono zróżnicowanie obciążeń podatkowych osób fizycznych osiągających przychody z tego źródła. Pod uwagę brane są rozmiar i rodzaj prowadzonej działalności. W zależności od rozmiaru i rodzaju prowadzonej działalności podatnik obowiązany jest stosować zasady ogólne (możliwy jest jedynie wybór między zasadami zupełnymi a fragmentarycznymi) lub też ma możliwość skorzystania z form zryczałtowanych – ryczałtu ewidencjonowanego lub karty podatkowej. Prawo wyboru mają również, podobnie jak u osób prawnych, przedsiębiorstwa żeglugowe, które mogą skorzystać z opłacania podatku dochodowego w formie podatku tonażowego. Porównywalne zróżnicowanie występuje w przypadku dochodów z najmu i dzierżawy oraz umów o zbliżonym charakterze zawieranych przez osoby fizyczne poza działalnością gospodarczą (mogą one opłacać podatek bądź według zasad ogólnych, bądź w formie ryczałtu ewidencjonowanego), a także działów specjalnych produkcji rolnej. W tym ostatnim przypadku osoby fizyczne mogą wybrać między ustalaniem dochodu na podstawie norm szacunkowych bądź ustalaniem dochodu według zasad ogólnych kompletnych; mogą również skorzystać z opłacania podatku dochodowego według stawki liniowej (art. 30c u.p.d.f.). Takich możliwości nie mają podatnicy podatku dochodowego od osób prawnych. Opodatkowani są oni według takich samych zasad, bez względu na rozmiary i rodzaj prowadzonej działalności²⁴. Wyjątek dotyczy przedsiębiorstw żeglugowych, które – podobnie jak u osób fizycznych – mają możliwość opłacania zamiast podatku dochodowego podatek tonażowy, co w istocie sprowadza się do szczególnego sposobu ustalania podstawy opodatkowania (art. 4 i 5 u.p.ton.).

Wyodrębnienie w obecnym modelu pozarolniczej działalności gospodarczej w kształcie sprzed 1992 r., mającym swe korzenie w Polsce międzywojennej, ograniczyło możliwości odmiennego od ówczesnego definiowania przychodów i kosztów ich uzyskania, ustalania dochodu czy też wypracowania wspólnych jednolitych zasad obowiązujących w tym zakresie osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Obecne przepisy dotyczące przychodów, kosztów i dochodów w odniesieniu do tzw. pozarolniczej działalności gospodarczej grzeszą kazuistyką, która jest nie do uniknięcia, jeżeli stary model opodatkowania dochodów próbuje się za wszelką cenę utrzymać w zmienionych i wciąż dynamicznie zmienianych realiach gospodarczo-społecznych. Konstatacja ta dotyczy nie tylko opodatkowania do-

²⁴ Wyjątkiem jest zróżnicowanie od 1 stycznia 2017 r. stawki podatku dla małych podatników i podatników rozpoczynających działalność oraz pozostałych. Dwie pierwsze grupy opłacają podatek według stawki 15%, dla pozostałych stawka wynosi 19%. Zob. art. 19 ust. 1 i 1a u.p.d.p. w brzmieniu nadanym ustawą z 5 września 2016 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, Dz.U. poz. 1550.

chodów z działalności gospodarczej, ale również pozostałych źródeł przychodów wyróżnionych w ustawie o podatku od dochodów osób fizycznych.

W pierwszej kolejności wskazać należy na zatrudnienie w zakładach pracy, a więc stosunek pracy, spółdzielczy stosunek pracy i pracę nakładczą oraz działalność wykonywaną osobiście, zdefiniowaną w art. 13 u.p.d.f.

Analiza obu tych źródeł przychodów – zatrudnienia w zakładzie pracy oraz działalności wykonywanej osobiście – w kontekście ich zdefiniowania przez ustawodawcę, a następnie określenia zasad ustalania przychodów, kosztów uzyskania, dochodu, stawek podatku, sposobu regulacji zobowiązania podatkowego wskazuje jednoznacznie, że za reformą opodatkowania dochodów z 1991 r. nie kryła się żadna głębsza myśl, prócz chęci scalenia w jednym akcie prawnym zasad opodatkowania wszystkich dochodów osób fizycznych. Stąd widoczne istotne, aczkolwiek nie we wszystkich elementach, zróżnicowanie w zasadach opodatkowania wynagrodzeń z zakładów pracy oraz przychodów z działalności wykonywanej osobiście. Zasadniczo przychody z pierwszego z tych źródeł traktowane są jednolicie; wyjątek dotyczy przychodów z pracy nakładczej, z których ustawodawca nakazuje wyłączyć wartość surowców i materiałów pomocniczych oraz zwrotu poniesionych przez pracownika kosztów transportu, zużycia energii, opału, konserwacji maszyn i urządzeń oraz innych tego rodzaju kosztów (art. 12 ust. 5 u.p.d.f.), co przybliżyło to źródło do rozwiązań obowiązujących dla pozarolniczej działalności gospodarczej. Także dla przychodów z członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej oraz innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną określono szczególne zasady ustalania dochodu (art. 12 ust. 6 u.p.d.f.). W odniesieniu do niektórych rodzajów przychodów z wynagrodzenia z zakładów pracy wprowadzono natomiast tzw. zryczałtowane stawki podatkowe; przykładem są świadczenia pieniężne otrzymane przez funkcjonariuszy mundurowych oraz żołnierzy w związku ze zwolnieniem ich ze służby stałej. To źródło przychodów charakteryzuje się również szczególnym sposobem ustalania wartości pieniężnej świadczeń w naturze oraz innych nieodpłatnych lub częściowo odpłatnych świadczeń (art. 12 ust. 2–3 u.p.d.f.).

Z wynagrodzeniami z zakładów pracy zrównane zostały pod względem kosztów uzyskania przychodów, zaliczane do przychodów z działalności wykonywanej osobiście, przychody z: a) wykonywania czynności związanych z pełnieniem obowiązków społecznych lub obywatelskich, b) członkostwa w zarządzie, radzie nadzorczej lub komisji rewizyjnej lub w innym organie stanowiącym osobę prawną, c) zarządzania przedsiębiorstwem na podstawie umów o zarządzanie przedsiębiorstwem, kontraktów menedżerskich lub umów o podobnym charakterze (art. 22 ust. 9 pkt 5 u.p.d.f.). W odniesieniu do pozostałych przychodów zaliczanych do działalności wykonywanej osobiście koszty uzyskania przychodów ustalono w proporcji do uzyskanego przychodu; wynoszą one 20% przychodu pomniejszonego o składki na ubezpieczenie

społeczne. Dotyczy to przychodów z: a) działalności artystycznej, literackiej, naukowej, trenerskiej, oświatowej i publicystycznej, b) udziału w konkursach z dziedziny nauki, kultury i sztuki oraz dziennikarstwa, c) uprawiania sportu, d) prowadzenie zawodów sportowych przez sędziów, e) działalności polskich arbitrów uczestniczących w procesach arbitrażowych z partnerami zagranicznymi, f) wykonywania czynności powierzonych (zleconych) przez organ władzy lub administracji państwowej albo samorządowej, sąd lub prokuratora, g) wykonywania czynności płatników lub inkasentów należności publiczno-prawnych, h) udziału w komisjach powoływanych przez organy władzy lub administracji państwowej albo samorządowej, i) wykonywanie usług na podstawie umowy-zlecenia lub umowy o dzieło (art. 22 ust. 9 pkt 4 u.p.d.f.). Niektóre z tych przychodów podlegają, jeżeli kwota należności określona w umowie nie przekracza 200 zł i spełnione są pozostałe warunki ustawowe, opodatkowaniu tzw. stawką zryczałtowaną, bez potrącenia kosztów, wynoszącą 18% przychodu (art. 30 ust. 1 pkt 5a u.p.d.f.).

Obecne podziały w zasadach opodatkowania przychodów z tych źródeł są więc podobne, jak przed 1992 r., oczywiście przy uwzględnieniu różnic obecnego i poprzedniego modelu.

Istotne różnice nie występują również w opodatkowaniu przychodów z praw majątkowych. O ile do końca 1991 r. podlegały one zasadniczo podatkowi od wynagrodzeń²⁵, o tyle obecnie objęte są podatkiem dochodowym (art. 10 ust. 1 pkt 7 i art. 18 u.p.d.f.). I wówczas, i obecnie koszty uzyskania przychodów ustalone zostały przez ustawodawcę w proporcji do uzyskanego przychodu i wynoszą – podobnie jak wcześniej – 50% tego przychodu²⁶. Choć od 1 stycznia 2013 r. obowiązuje ograniczenie kwotowe tych kosztów²⁷, to zasada 50% kosztów oraz możliwość uwzględnienia kosztów faktycznie poniesionych (art. 22 ust. 10 i 10a u.p.d.f.) pozostaje niezmienną.

Również zasadniczej zmianie nie uległy zasady opodatkowania przychodów z odpłatnego zbycia nieruchomości i innych rzeczy. Wprowadzone w ostatnim okresie korekty zasad opodatkowania odpłatnego zbycia nieruchomości²⁸ postrzegać należy raczej jako brak wizji ustawodawcy w tym względzie niż jako wyraz zmiany sposobu podejścia do opodatkowania majątku osobistego podatników podatku dochodowego od osób fizycznych.

²⁵ Por. art. 4 ustawy z 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń, Dz.U. nr 7, poz. 41, ze zm.

²⁶ Por. § 9 rozporządzenia Ministra Finansów z 14 maja 1988 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o podatku od wynagrodzeń, Dz.U. nr 16, poz. 118, ze zm.

²⁷ Zob. art. 1 pkt 2 lit. c ustawy z 24 października 2012 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. poz. 1278.

²⁸ Por. ustawy z: 12 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. nr 202, poz. 1956, ze zm.; 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz.U. nr 217, poz. 1588, ze zm.

Specyfiką podatku dochodowego od osób fizycznych są tzw. nieujawnione źródła przychodów. Konstrukcja ta nie występuje w podatku dochodowym od osób prawnych. Instrument ten w obecnym kształcie świadczy raczej o słabości administracji podatkowej w zwalczaniu ucieczki od podatku aniżeli pozwala na skuteczne egzekwowanie należnych od podatnika ciężarów podatkowych. Pierwotnie stanowił on jedną z metod szacowania podstaw opodatkowania²⁹, by następnie przekształcić się w odrębne źródło przychodów, z którego dochody ustalane są przez porównanie zgromadzonego wcześniej majątku oraz osiągniętych i wykazanych dochodów w roku podatkowym, w tym zwolnionych od podatku, z poniesionymi wydatkami i zgromadzonymi zasobami w tym samym okresie³⁰.

Dokonana analiza obowiązującego modelu opodatkowania dochodów osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niemających osobowości prawnej prowadzi do wniosków sformułowanych poniżej.

Po pierwsze, obecny model opodatkowania dochodów nie różni się w zasadniczy sposób od modelu obowiązującego przed 1992 r. Przełom lat 80. i 90. XX wieku przyniósł jedynie zmiany o charakterze scalającym. W przypadku osób fizycznych w zakres podatku dochodowego włączono wynagrodzenia, dochody z praw autorskich i praw pokrewnych oraz działów specjalnych produkcji rolnej, opodatkowanych dotychczas podatkiem od wynagrodzeń lub podatkiem od płac bądź podatkiem wyrównawczym. Bez zmian pozostawiono natomiast system opodatkowania dochodów z rolnictwa. Obowiązujący do końca 1988 r. podział sektorowy w podatku dochodowym zastąpiono podziałem według kryterium formy prawnej podatnika – na osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne.

Po drugie, wprowadzony u schyłku lat 80. XX wieku podział podatku dochodowego według kryterium formy prawnej podatnika swoimi korzeniami sięga wprowadzonego w PRL podziału sektorowego – na jednostki gospodarki uspołecznionej oraz sektor prywatny (nieuspołeczniony) i ludność. O ile na początku transformacji ustrojowej było to istotne *novum* – rozwiązanie zmieniające podejście do opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej osób prawnych zaliczanych do sektora nieuspołecznionego, o tyle utrzymywa-

²⁹ Por. art. 64 (późniejszy art. 63) ustawy z 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym (Dz.U. R.P. nr 82, poz. 550, ze zm.), a następnie art. 98 (późniejszy art. 92) ustawy z 15 marca 1934 r. – Ordynacja podatkowa, Dz.U. R.P. nr 39, poz. 346, ze zm. W okresie powojennym – art. 131 dekretu z 16 maja 1946 r. o postępowaniu podatkowym, Dz.U. 1963, nr 11, poz. 60, ze zm.

³⁰ Por. art. 8 ust. 8 i 9 (od 1989 r. – art. 7 ust. 8 i 9) ustawy z 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym, Dz.U. 1989, nr 27, poz. 147, ze zm. Od 1992 r. zob. art. 20 ust. 1 i 3 u.p.d.f., a od 2016 r. – art. 25b–25g u.p.d.f. w brzmieniu nadanym ustawą z 16 stycznia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy – Ordynacja podatkowa, Dz.U. poz. 251.

nie rozwiązania sprzed ponad ćwierćwiecza budzi poważne wątpliwości w kontekście zmieniającej się dynamicznie rzeczywistości społeczno-gospodarczej.

Po trzecie, z tych samych powodów wątpliwości budzi zachowany przez ustawodawcę z poprzedniego systemu podział na źródła przychodów w podatku dochodowym od osób fizycznych, który utrwała mechanizmy ustalania i opodatkowania dochodów obowiązujące w podatku od wynagrodzeń, podatku od płac, podatku wyrównawczym czy też podatku dochodowym w kształcie sprzed 1992 r. Szczególne wątpliwości rodzi to w kontekście dochodów z działalności gospodarczej, która definiowana jest w identyczny sposób, jak przed 1992 r., oraz wynagrodzeń, działalności wykonywanej osobiście czy też praw majątkowych i odpłatnego zbycia nieruchomości i innych rzeczy.

Po czwarte, obecny model opodatkowania dochodów grzeszy nie tylko wielością unormowań, ale również daleko posuniętą kazuistyką. Wprowadzane każdego roku zmiany, mające na celu przeważnie uszczelnienie systemu, są w istocie efektem braku już na etapie wprowadzania reform podatkowych na początku transformacji dogłębnej analizy obowiązującego wówczas modelu opodatkowania dochodów i sformułowania strategii podatkowej otwierającej się na wyzwania okresu zmian społeczno-gospodarczych.

Postulaty *de lege ferenda*

Przedstawione wnioski skłaniają do zaproponowania nowego modelu opodatkowania dochodów osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Model ten oparty byłby na odmiennym niż obecnie ujęciu źródeł przychodów, co pozwoliłoby na ujednoczenie zasad opodatkowania dochodów wszystkich podmiotów, bez względu na ich formę prawną oraz rodzaj źródła przychodów. Wylimitowany byłby tym samym nie tylko dualizm normatywny w podatku dochodowym w zakresie opodatkowania dochodów osób fizycznych oraz osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, ale również odmienne traktowanie dla celów podatkowych dochodów z działalności rolniczej i leśnej.

Zreformowany podatek dochodowy objąłby tym samym wszystkie dochody osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej będące następstwem jakiegokolwiek aktywności ekonomicznej lub społecznej (obywatelskiej) tych podmiotów bądź mające charakter pomocy udzielanej przez państwo lub instytucje do tego powołane. Stąd też wyłączone z podatku dochodowego byłyby przychody objęte obecnie podatkiem od spadków i darowizn. Co istotne, zasada ta powinna dotyczyć zarówno osób fizycznych, jak i prawnych oraz jednostek niemających osobowości prawnej. Nie ma uzasadnienia odrębne traktowanie w tym zakresie każdej z tych grup podmiotów. Jeżeli darowizna może być przekazana zarówno oso-

bie fizycznej, jak też prawnej, to nie ma żadnego uzasadnienia ekonomicznego i społecznego różne traktowanie tych podmiotów pod względem podatkowym. Obecne zróżnicowanie obowiązujące w tym zakresie jest następstwem wprowadzenia w miejsce sektorowego podziału podatników, podziału opartego na ich formie prawnej i automatycznego przeniesienia rozwiązań obowiązujących w jednostkach gospodarki uspołecznionej na wszystkie osoby prawne, bez względu na ich przynależność sektorową.

Poza systemem podatku dochodowego powinny pozostawać również dochody z czynności niemogących być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. Dochody z działalności pozostającej w sprzeczności z obowiązującym w Polsce systemem prawnym powinny być przedmiotem zainteresowania właściwych organów ścigania, a nie organów skarbowych.

Z podatku dochodowego wyłączone powinny zostać również tzw. nieujawnione źródła przychodów, który to instrument w obecnym kształcie jest nieskuteczny dla realizacji celów przewidzianych przez ustawodawcę. Dla skutecznej realizacji funkcji kontrolnej i weryfikacyjnej przez administrację skarbową właściwsza wydaje się reforma organizacyjna niż tworzenie lub utrzymywanie martwych instytucji w ustawach kształtujących obowiązek podatkowy³¹. Możliwe jest również, wraz z reformą organizacyjną administracji skarbowej, wprowadzenie specjalnej daniny publicznej, której podlegałyby dochody ukryte przez podatnika i ujawnione przez organy skarbowe. Pozostaje to jednak poza zasadniczym nurtem rozważań tego opracowania.

Zreformowanym podatkiem dochodowym objęte zostałyby natomiast, obok dochodów dotychczas opodatkowanych tym podatkiem – dochody z działalności rolnej i leśnej. Tym samym z systemu podatkowego zniknęłyby podatki rolny oraz leśny.

Dochody (przychody) osób fizycznych, osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej opodatkowane byłyby więc:

- podatkiem od spadków i darowizn, w zakresie nabycia: a) w drodze spadku, dziedziczenia, zapisu zasiedzenia, nieodpłatnego zniesienia współwłasności, nieodpłatnej renty, użytkowania, służebności własności rzeczy znajdujących się na terytorium Polski i praw majątkowych wykonywanych na terytorium Polski, b) praw do wkładu oszczędnościowego na podstawie dyspozycji wkładem na wypadek śmierci, c) jednostek uczestnictwa na podstawie dyspozycji uczestnika funduszu inwestycyjnego na wypadek jego śmierci, d) własności rzeczy znajdujących się za granicą lub praw majątkowych wykonywanych za granicą, jeżeli w chwili otwarcia spadku lub zawarcia umowy darowizny nabywca był obywatelem polskim lub miał

³¹ Zob. szerzej J. Kulicki, *Administracja danin publicznych w Polsce*, Warszawa 2014, s. 583–617.

miejsce stałego pobytu na terytorium Polski, bądź miał siedzibę lub zarząd na terytorium Polski,

- podatkiem dochodowym – w pozostałym zakresie, z wyłączeniem dochodów z czynności niemogących być przedmiotem prawnie skutecznej umowy.

Przychody podlegające podatkowi dochodowemu zostałyby podzielone na sześć następujących źródeł przychodów:

- przychody z aktywności zawodowej i obywatelskiej (społecznej), obejmujące przychody z:
 - pracy najemnej, bez względu na stosunek prawny łączący pracownika z pracodawcą, co obejmowałoby przychody m.in. ze stosunku pracy, w tym spółdzielczego stosunku pracy, stosunku służbowego, pracy nakładczej, członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną, umów-zlecenia lub o dzieło, umów o zarządzanie, członkostwa w organie zarządzającym osoby prawnej, wykonywania czynności zleconych przez sąd, prokuratora, organ administracji publicznej, działalności artystycznej, literackiej, naukowej, trenerskiej, oświatowej i publicystycznej, uprawiania sportu, prowadzenie zawodów sportowych przez sędziów, działalności duchownych wykonywanej poza stosunkiem pracy, działalności polskich arbitrów uczestniczących w procesach arbitrażowych z partnerami zagranicznymi,
 - czynności społecznych lub obywatelskich,
 - pracy na własny rachunek, o ile nie byłaby ona zaliczana do aktywności inwestycyjnej; kryteriami różnicującymi mogłyby być: rodzaj działalności, wielkość przychodów, zatrudnienie pracowników najemnych,
 - prowadzenia gospodarstwa rolnego, o ile przychody z tego tytułu nie byłyby zaliczone do przychodów z aktywności inwestycyjnej; jednym z kryteriów różnicujących mogłaby być np. wielkość gospodarstwa rolnego lub zatrudnienie pracowników najemnych,
- przychody z aktywności inwestycyjnej, definiowanej jako każde rozporządzenie majątkiem, o ile przychody z tego tytułu nie są zaliczane do przychodów z dysponowania majątkiem osobistym w celach nieinwestycyjnych lub przychodów z aktywności zawodowej i obywatelskiej,
- przychody z dysponowania majątkiem osobistym w celach nieinwestycyjnych,
- przychody ze środków pomocowych, w tym zbiorów publicznych,
- przychody ze świadczeń związanych z zabezpieczeniem społecznym, m.in. świadczeń emerytalnych, rentowych, chorobowych i każdego innego świadczenia wynikającego z zabezpieczenia społecznego podatnika,
- przychody z dysponowania majątkiem przez jednostki działające w interesie publicznym, w tym jednostki samorządu terytorialnego, samorządowe zakłady budżetowe, organizacje pożytku publicznego.

Zaproponowany podział wymagałby zdefiniowania od strony przedmiotowej poszczególnych źródeł przychodów, co oczywiście nie będzie łatwe. Chodzi przecież o nakreślenie granic przede wszystkim pomiędzy aktywnością inwestycyjną a dysponowaniem majątkiem osobistym w celach nieinwestycyjnych czy też niektórymi rodzajami aktywności zawodowej. Jednocześnie umożliwiłby on dostosowanie opodatkowania dochodów do współczesnych realiów społeczno-gospodarczych, a co za tym idzie prowadzenie polityki podatkowej nie tylko uwzględniającej, ale wprost wpływającej na dynamikę i zakres procesów transformacyjnych. Ma to istotne znaczenie w każdym z zakreślonych źródeł przychodów: aktywności zawodowej, aktywności inwestycyjnej, dysponowania majątkiem osobistym w celach nieinwestycyjnych, korzystania ze środków pomocowych, dysponowania majątkiem przez podmioty działające w interesie publicznym czy też świadczeń z zabezpieczenia społecznego.

Te źródła wyczerpują w istocie katalog przychodów objętych przedmiotowym zakresem podatku dochodowego. Każde z tych źródeł powinno mieć więc charakter otwarty w tym znaczeniu, aby naturalne, wynikające z dynamiki procesów społeczno-gospodarczych, zmiany w tych obszarach nie powodowały potrzeby nowelizacji ustawy podatkowej. Wymaga to oczywiście odpowiedniego zdefiniowania poszczególnych źródeł, bez występującej obecnie w ustawach podatkowych tak ciążącej na współczesnym modelu kazuistyki.

W zaproponowanym podziale źródeł przychodów brak jest wyodrębnienia działalności gospodarczej. Przychody z tego źródła, tak istotnego z punktu widzenia obecnego modelu opodatkowania dochodów, z jednej strony zostałyby włączone do przychodów z aktywności zawodowej jako przychody z pracy na własny rachunek, z drugiej stałyby się elementem aktywności inwestycyjnej jako odrębnego źródła przychodów.

Działalność gospodarcza zaliczana byłaby do przychodów z aktywności zawodowej podatnika wówczas, gdy prowadzona byłaby jednoosobowo, bez zatrudniania pracowników, z wyjątkiem członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, bez względu na wielkość osiągniętych przychodów, o ile podatnik nie postanowi inaczej, a więc nie uzna, że chce rozliczać się według zasad ustalonych dla aktywności inwestycyjnej³². Tak więc, w przypadku podatników wykonujących pracę na własny rachunek, bez zatrudniania pracowników, obecnie zaliczanych do przedsiębiorców, decyzja o wyborze źródła przychodów, a tym samym zasadach opodatkowania należałaby w całości do podatnika. W obecnym stanie prawnym podatnik decyduje jedynie o formie opodatkowania, oczywiście jeżeli przepisy prawa dają mu taką możliwość. Działalność wykonywana na własny rachunek zawsze zaliczana jest do działalności gospodarczej i podlega reżimowi prawnemu, nie tylko

³² Możliwe byłoby również wprowadzenie innych, szczególnych kryteriów, np. przedmiotu prowadzonej działalności.

podatkowemu, właściwemu dla tej działalności. W proponowanym modelu wyodrębnienie dla celów podatkowych pracy na własny rachunek i włączenie jej do aktywności zawodowej pociągałoby za sobą również konsekwencje na płaszczyźnie innych niż podatkowe uregulowań prawnych, przede wszystkim odnoszących się do reżimu ewidencji, kontroli, pozwoleń i ograniczeń określonych obecnie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Praca wykonywana na własny rachunek jest z podatkowego punktu widzenia taką samą formą aktywności zawodowej osoby fizycznej jak praca najemna, czy też prowadzenie gospodarstwa rolnego. Różnice pozapodatkowe występujące między tymi formami aktywności zawodowej nie powinny wpływać na zasady opodatkowania dochodów uzyskanych przez podatnika z tych tytułów. Nie ma żadnego uzasadnienia odmienne definiowanie przychodów i kosztów ich uzyskania dla celów różnych form aktywności zawodowej podatnika. Nie we wszystkich przypadkach wystąpią te same grupy kosztów, ale ogólna ich definicja i zasady ustalania powinny być jednakowe bez względu na formę aktywności zawodowej podatnika, podobnie jak zasady ustalania przychodów i dochodów oraz możliwość dokonywania odliczeń podatkowych. Różnice mogą wystąpić w obowiązkach ewidencyjnych, informacyjnych czy rozliczeniowych, ale przecież nie one powinny decydować o zróżnicowaniu podatkowym poszczególnych źródeł przychodów. Zakwalifikowanie do tego samego źródła przychodów z pracy najemnej, czynności społecznych i obywatelskich, pracy na własny rachunek oraz prowadzenia gospodarstwa rolnego umożliwi jednakowe traktowanie dla celów podatkowych dochodów mających podobne pochodzenie – aktywność zawodową podatnika. Realizowana jest ona przez niego w różny sposób, w różnej formie i na różnych płaszczyznach, ale ma w istocie ten sam fundament ekonomiczny.

Wyodrębnienie aktywności inwestycyjnej jako źródła przychodów umożliwi natomiast jednakowe traktowanie dla celów podatkowych wszystkich form rozporządzania majątkiem podatnika, które nie byłoby zaliczane do przychodów z dysponowania majątkiem osobistym w celach nieinwestycyjnych, czy też aktywności zawodowej, przede wszystkim pracy na własny rachunek i prowadzenia gospodarstwa rolnego. Źródło to łączyłoby w sobie przychody m.in. z obecnych kapitałów pieniężnych, praw majątkowych czy też działalności gospodarczej, zarówno pozarolniczej, jak i rolniczej.

Aktywność inwestycyjna rozumiana byłaby więc bardzo szeroko, nie tylko w tradycyjnym ujęciu ekonomicznym³³. Działalnością inwestycyjną byłaby więc:

- inwestycja rozumiana jako zorganizowanie i prowadzenie działalności gospodarczej, bez względu na jej przedmiot i zakres, w formie firmy jednoosobowej, przy zatrudnieniu pracowników. Właściciel przedsiębiorstwa

³³ Zob. *Elementarne zagadnienia ekonomii*, R. Milewski (red.), Warszawa 2007, s. 242–292.

traktowany byłby w tym przypadku jako jedyny jego udziałowiec (jedyny inwestor), co umożliwiłoby traktowanie tej inwestycji oraz inwestora dla celów podatkowych jak w przypadku inwestycji w udziały, akcje osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej,

- inwestycja rozumiana jako nabywanie i zbywanie majątku, zarówno nieruchomości, jak i majątku ruchomego, papierów wartościowych, praw majątkowych, bez zorganizowanej formy prawnej. Opodatkowaniu w tym przypadku podlegałby dochód (zysk) rozumiany, podobnie jak obecnie w przypadku działalności gospodarczej, jako różnica między przychodami a kosztami,
- inwestycja rozumiana jako objęcie udziałów, akcji w innym podmiocie, zarówno osobie prawnej, jak i jednostce organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, w zamian za przekazaną mu część swojego majątku. Podmiot taki byłby odrębnym bytem prawnym, działającym w interesie inwestora, jednak dochód opodatkowany byłby w tym przypadku u inwestora. Jego dochodem byłyby wszystkie pożytki faktycznie otrzymane w okresie rozliczeniowym w związku z dokonaną inwestycją, a więc m.in. dywidendy i inne pożytki wypłacane inwestorowi periodycznie lub nieperiodycznie, zyski ze zbycia udziałów, akcji, zyski wynikające z likwidacji podmiotu (podmiotu inwestycyjnego), którego udziały lub akcje podatnik nabył. Opodatkowaniu nie podlegałby natomiast zysk tego ostatniego. Byłby on ustalany tylko dla celów bilansowych, wypłaty dywidendy i innych pożytków udziałowcom lub akcjonariuszom. Tym samym podmiot inwestycyjny nie miałby żadnego interesu w układaniu swoich spraw w sposób optymalizujący obciążenie podatkiem dochodowym. O tym, co byłoby, a co nie byłoby przychodem lub kosztem decydowałoby prawo bilansowe i biegły rewident; wymagałoby to również zatwierdzenia przez inwestora. Nie byłoby więc potrzeby tworzenia przepisów chroniących interes fiskalny państwa, bowiem podmiot inwestycyjny nie prowadziłby z organami podatkowymi swego rodzaju gry podatkowej, której głównym celem jest obniżenie opodatkowania dochodu. Uwolnione w ten sposób zostałyby środki zarówno po stronie aparatu państwa, jak i podmiotu inwestycyjnego. Mogłyby one zostać przeznaczone na wiele różnych celów, m.in. inwestycje, budowę infrastruktury, zmniejszenie obciążeń administracyjnych, rozwój nowych technologii, prace badawczo-rozwojowe. Mogłyby to również spowodować obniżenie cen na rynku³⁴.

W zaproponowanym modelu podatnikiem byłby inwestor pierwotny, a więc *de facto* osoba fizyczna. Bez znaczenia w tym przypadku byłoby, czy podmiot inwestycyjny dokonywałby dalszych inwestycji w inne osoby prawne

³⁴ Zob. na ten temat np. J. Mintz, *Podatek dochodowy od osób prawnych [w:] Efektywność polityki podatkowej*, M.P. Devereux (red.), Warszawa 2007, s. 186–245.

i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Dochód z takiej inwestycji nie podlegałby podatkowi dochodowemu. Odrębną kwestią jest opodatkowanie dochodów osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej w przypadku, gdy podlegałaby ona reżimowi podatkowemu innego państwa (inwestycja zagraniczna). Wówczas obowiązana byłaby ona opłacać podatki właściwe miejscu jej rezydencji lub prowadzeniu działalności. Nie miałyby to jednak znaczenia dla systemu opodatkowania w kraju inwestora, a więc w Polsce. Miałyby natomiast znaczenie dla podejmowanych decyzji inwestycyjnych zarówno przez inwestora pierwotnego (osobę fizyczną), jak i wtórnego (osobę prawną lub jednostkę organizacyjną nieposiadającą osobowości prawnej).

Przyjęcie proponowanego modelu opodatkowania dochodów z aktywności inwestycyjnej w miejsce obecnego modelu opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej nie oznacza, że osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, będące z jednej strony przedmiotem inwestycji, z drugiej zaś wypracowujące zyski w ramach aktywności ekonomicznej nie opłacałyby żadnego podatku. Możliwe byłoby np. nałożenie na te podmioty podatku uzależnionego od ich wartości bilansowej na ostatni dzień roku obrachunkowego lub też od różnicy pomiędzy wartością bilansową na koniec i początek roku obrachunkowego. Podatek taki mógłby objąć każdy podmiot inwestycyjny, zarówno osoby prawne, jak i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, a także przedsiębiorstwa jednoosobowe, o ile właściciel przedsiębiorstwa traktowany byłby jak inwestor.

Wyodrębnienie aktywności inwestycyjnej jako źródła przychodów powinno zostać skorelowane z uchwaleniem w miejsce dotychczasowej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ustawy o działalności inwestycyjnej, która regulowałaby od strony formalnej działalność inwestycyjną.

Proponowane rozwiązanie w zakresie opodatkowania zysków przedsiębiorstw idzie w innym kierunku niż propozycje Komisji Europejskiej, która koncentruje się w swych pracach na stworzeniu ram prawnych dla konsolidacji podstawy opodatkowania osób prawnych³⁵ oraz opodatkowania zysków przedsiębiorstwa w miejscu ich generowania, a także środkach na rzecz lepszego otoczenia podatkowego dla przedsiębiorstw i przejrzystości podatkowej m.in. przez reformę Kodeksu postępowania w zakresie opodatkowania działalności gospodarczej, co ma stanowić: *istotny element sprawiedliwego i wy-*

³⁵ Jest to powrót do prac w zakresie nakreślonym projektem dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych [COM(2011) 121]. Zob. również wnioski Komisji dotyczące dyrektywy Rady w sprawie wspólnej skonsolidowanej podstawy opodatkowania osób prawnych [COM(2016) 683] i dyrektywy Rady w sprawie wspólnej podstawy opodatkowania osób prawnych [COM(2016) 685].

dajnego systemu podatkowego i umożliwić przeciwdziałaniu erozji podstawy opodatkowania i unikaniu opodatkowania. Celem podstawowym prac Komisji w tym zakresie jest: *propagowanie trwałego wzrostu gospodarczego i inwestycji w ramach bardziej sprawiedliwego i lepiej rozwiniętego jednolitego rynku*³⁶. Proponowany przeze mnie model nie jest jednak sprzeczny z regulacjami traktatowymi, w jednakowy sposób traktując wszystkie podmioty inwestujące i inwestycyjne, bez względu na ich miejsce zamieszkania lub siedzibę. Co więcej, wpisuje się w strategię Unii Europejskiej zapisaną we wcześniejszych jej dokumentach³⁷.

Za odrębne źródło przychodów powinno zostać uznane dysponowanie majątkiem osobistym w celach nieinwestycyjnych. Wyodrębnienie tego źródła pozwoli na określenie racjonalnych zasad opodatkowania dochodów z zarządzania majątkiem osobistym (rodzinnym, małżeńskim) w celach nieinwestycyjnych, a więc mającego na celu nie pomnażanie majątku przez osiąganie zysków zaliczanych do przychodów z aktywności inwestycyjnej, lecz gospodarowanie majątkiem (dysponowanie nim) w celu zaspokojenia racjonalnych z punktu widzenia rozwoju cywilizacji potrzeb osobistych i rodzinnych (małżeńskich) podatnika. Urąga zasadom racjonalności i sprawiedliwości z jednej strony opodatkowanie dochodów z nieinwestycyjnego zarządzania majątkiem, z drugiej zaś sankcjonowanie rozwiązań, które umożliwiają podatnikom prowadzącym *de facto* działalność gospodarczą w zakresie obrotu nieruchomości mieszkalnymi unikanie opodatkowania ze względu na traktowanie transakcji nabycia i zbycia nieruchomości jako sprzedaż majątku niezaliczane do aktywów przedsiębiorstwa. Pamiętać należy, że majątek rodzinny (osobisty) powstaje latami, z dochodów już opodatkowanych, a zarządzanie nim dla celów nieinwestycyjnych ma na celu zabezpieczenie normalnego, odpowiedniego do rozwoju cywilizacji, funkcjonowania rodziny.

Reforma podatku dochodowego powinna uwzględniać również aspekt podziału wpływów z tej daniny między budżet państwa i budżety samorządowe.

Rozstrzygnięcia wymaga więc nie tylko definicja poszczególnych źródeł przychodów, przychodów z tych źródeł czy też kosztów, określenia momentów ich uzyskania lub poniesienia, ale także, czy i w jakim zakresie powinno

³⁶ Zob. komunikaty Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z: 18 marca 2015 r. w sprawie przejrzystości podatkowej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania [COM(2015) 136]; 17 czerwca 2015 r. – Sprawiedliwy i skuteczny system opodatkowania przedsiębiorstw w Unii Europejskiej: pięć głównych obszarów działania [COM(2015) 302].

³⁷ Zob. np. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – W kierunku Aktu o jednolitym rynku. W stronę społecznej gospodarki rynkowej o wysokiej konkurencyjności. 50 propozycji na rzecz wspólnej poprawy rynku pracy, przedsiębiorczości i wymiany [COM(2010) 608].

następować łączenie dochodów z poszczególnych źródeł. Wydaje się, że w wypadku tak głębokiej reformy opodatkowania dochodów połączenie z reformą podziału wpływów z tych podatków między budżet państwa i budżety samorządowe jest jak najbardziej pożądane. Warte w tym kontekście jest rozważenie odrębnego traktowania dla celów podatkowych dochodów z aktywności inwestycyjnej oraz łączenie dochodów z pozostałych źródeł i opodatkowanie ich wspólnie.

W ten sposób ukształtowany system podatku dochodowego umożliwiłby przypisanie dochodów z aktywności inwestycyjnej podatnika do budżetu państwa, a dochodów z pozostałych źródeł do budżetów samorządowych. Umożliwiłaby również przyznanie jednostkom samorządu terytorialnego uprawnień w zakresie kształtowania polityki podatkowej na ich terenie, która realnie oddziaływałaby na zachowania podatników objętych władztwem podatkowym danej jednostki. Byłby też istotnym punktem odniesienia dla reformy administracji podatkowej (danin publicznych).

Podsumowanie

Zaproponowany model ma otwierać dyskusję o reformie zasad opodatkowania podatkiem dochodowym dochodów osób fizycznych, osób prawnych i jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, stąd w artykule jedynie określiłem kierunek ewentualnych zmian, bez ustalania szczegółów, które oczywiście decydują o kształcie systemu. Wymaga to jednak prac studialnych, które rozstrzygną zarówno kierunek reformy opodatkowania dochodów, jak i przesądzą o jej szczegółach: definicji poszczególnych źródeł, granicach między nimi, kształcie podstawy opodatkowania, stawkach podatkowych, zwolnieniach i ulgach. Przyjęte rozwiązania muszą oczywiście uwzględnić uwarunkowania budżetowe, społeczne, gospodarcze i prawne. Nie bez znaczenia pozostaje wymóg zgodności z prawem unijnym. Ideałem byłoby, gdyby zaproponowany model opodatkowania dochodów z aktywności inwestycyjnej obowiązywał we wszystkich państwach Unii Europejskiej, jednak nie jest to warunek *sine qua non* wprowadzenia proponowanych zmian.

Przyjęcie proponowanego modelu umożliwi:

- powiązanie polityki podatkowej z przemianami społeczno-gospodarczymi, jakie nastąpiły w okresie ostatniego ćwierćwiecza w Polsce,
- prowadzenie polityki podatkowej nie tylko uwzględniającej, ale wprost wpływającej na dynamikę i zakres procesów transformacyjnych,
- zmniejszenie kosztów działania przedsiębiorstw oraz administracji podatkowej,
- przeznaczenie uwolnionych środków, zarówno po stronie przedsiębiorstw, jak i administracji państwowej, na poprawę infrastruktury, rozwój nowo-

czesnych technologii czy też inne cele wpływające na rozwój państwa i poprawę życia jego obywateli, a także

- może spowodować obniżenie cen oferowanych towarów i usług,
- wpłynie na poprawę skuteczności fiskalnej systemu podatkowego,
- zwiększy zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa.