

PERSONALIZACJA W SYSTEMIE OBCIĄŻEŃ DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE

Robert Zieliński



KOZMINSKI UNIVERSITY

 Wolters Kluwer

PERSONALIZACJA W SYSTEMIE OBCIĄŻEŃ DOCHODÓW OSÓB FIZYCZNYCH W POLSCE

Robert Zieliński

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 31 grudnia 2018 r.

Wydanie publikacji zostało dofinansowane przez Akademię Leona Koźmińskiego.

Recenzenci

Prof. dr hab. Wanda Wójtowicz

Prof. dr hab. Leonard Etel

Wydawca

Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący

Małgorzata Jarecka

Opracowanie redakcyjne

Anna Lubińska – Justluk

Łamanie

Krystyna Szych – Justluk

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

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2019

ISBN 978-83-8160-296-9

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Żonie i dzieciom

SPIS TREŚCI

Wykaz skrótów	9
Wstęp	11
Rozdział 1	
Zasada sprawiedliwości podatkowej jako główny wyznacznik zakresu personalizacji podatku od dochodów osobistych	19
1. Uwagi wprowadzające	19
2. Ewolucja funkcji podatków	19
3. Geneza i rozwój zasad podatkowych	27
4. Istota i szczególne znaczenie zasady sprawiedliwości podatkowej dla personalizacji podatków	36
5. Podsumowanie	66
Rozdział 2	
Charakterystyka i rodzaje instrumentów personalizacji w systemie obciążeń dochodów osób fizycznych	68
1. Uwagi wprowadzające	68
2. Pojęcie i znaczenie personalizacji podatków	69
3. Główne instrumenty personalizacji obciążeń dochodów osób fizycznych	73
4. Podsumowanie	89
Rozdział 3	
Zakres i główne instrumenty personalizacji w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce	91
1. Uwagi wprowadzające	91
2. Zwolnienia podatkowe	93

3. Kwota wolna od podatku dochodowego	101
4. Progresywna skala podatkowa	113
5. Ulgi podatkowe	122
6. Wspólne opodatkowanie dochodów małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci	136
7. Instrumenty personalizacji w uproszczonych formach opodatkowania dochodów osób fizycznych	148
8. Podsumowanie	158
Rozdział 4	
Zakres i instrumenty personalizacji w podatku od dochodów osobistych w wybranych państwach europejskich	
1. Uwagi wprowadzające	160
2. Konstrukcja kwoty wolnej od podatku dochodowego	160
3. Progresywna skala podatkowa	166
4. Ulgi i zwolnienia podatkowe	171
5. Zasady łącznego opodatkowania dochodów członków gospodarstwa domowego	182
6. Podsumowanie	189
Rozdział 5	
Potrzeba i główne kierunki pożądanych zmian w zakresie i instrumentach personalizacji systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce	
	190
Zakończenie	211
Abstract	215
Wykaz aktów prawnych	225
Wykaz literatury	229
Wykaz orzeczeń	245
Wykaz pozostałych źródeł	247
Spis tabel	249

WYKAZ SKRÓTÓW

Akty prawne

- ESTG – Einkommensteuergesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Oktober 2009 (BGBl. I S. 3366, ber. S. 3862), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3214) (ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych z 8.10.2009 r.)
- IRPF – Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, (BOE núm. 285, de 29 de noviembre de 2006, Referencia: BOE-A-2006-20764) (ustawa nr 35/2006 z 28.10.2006 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- o.p. – ustawa z 29.08.1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2018 r. poz. 800 ze zm.)
- TCA – Taxes Consolidation Act 1997 (as amended) 2017 edition (Kodeks Podatkowy z 1997 r., z późniejszymi zmianami, edycja 2017 r.)
- u.p.d.o.f. – ustawa z 26.07.1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 2018 r. poz. 1509 ze zm.)
- u.z.p.d. – ustawa z 20.11.1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz.U. z 2017 r. poz. 2157 ze zm.)

Wybrane czasopisma i wydawnictwa promulgacyjne

GSP	– Gdańskie Studia Prawnicze
M. Pod.	– Monitor Podatkowy
M. Pr.	– Monitor Prawniczy
ONSA	– Orzecznictwo Naczelnego Sądu Administracyjnego
PiP	– Państwo i Prawo
POP	– Przegląd Orzecznictwa Podatkowego
Prz. Pod.	– Przegląd Podatkowy
PUG	– Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego
RPEiS	– Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny

Inne skróty

BAS	– Biuro Analiz Sejmowych
EOG	– Europejski Obszar Gospodarczy
KRUS	– Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
NSA	– Naczelny Sąd Administracyjny
TK	– Trybunał Konstytucyjny
TS	– Trybunał Sprawiedliwości
UE	– Unia Europejska
WSA	– wojewódzki sąd administracyjny
ZUS	– Zakład Ubezpieczeń Społecznych

WSTĘP

Zagadnienie właściwego rozłożenia ciężaru podatkowego jest problemem, który doktrynie prawa finansowego towarzyszy od samego jej początku i wciąż wywołuje wiele kontrowersji i sporów. W praktyce podatkowej nie jest bowiem łatwe pogodzenie dwóch sprzecznych ze sobą interesów, tj. rosnącego w miarę rozwoju cywilizacyjnego, gospodarczego i społecznego państwa jego zapotrzebowania na środki finansowe z ochroną praw podmiotowych podatników, zwłaszcza prawa ich własności. W konsekwencji problematyczne staje się określenie optymalnego poziomu partycypacji obywateli w finansowaniu zadań publicznych, który jednocześnie odpowiadałby indywidualnej subiektywnej zdolności płatniczej podatników.

W doktrynie prawa finansowego¹ twierdzi się, że w odniesieniu do systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych jednym z ważniejszych mechanizmów racjonalnej polityki podatkowej służących ochronie podatników przed nadmiernym i nieadekwatnym do ich możliwości płatniczych obciążeniem uzyskanych przez nich dochodów, zapewniającym sprawiedliwy w odczuciu społecznym rozkład obciążeń podatkowych wśród podatników, jest personalizacja podatków.

Pojęcie personalizacji podatków nie ma normatywnej definicji, natomiast w piśmiennictwie prawnofinansowym wskazuje się, że może

¹ A. Pomorska, *Zakres i instrumenty personalizacji podatków (wybrane problemy)* [w:] *W poszukiwaniu efektywności finansów publicznych. Księga jubileuszowa dedykowana profesor Krystynie Piotrowskiej-Marczak*, red. S. Wieteska, M. Wypych, Łódź 2009, s. 130.

być ono rozumiane dwojako². Po pierwsze twierdzi się, że personalizacja jest elementem techniki legislacyjnej i obejmuje wszystkie elementy konstrukcji podatku, którym może zostać nadany charakter osobisty – przede wszystkim ulgi podatkowe, zwolnienia podatkowe oraz poziom stawek podatkowych. Po drugie, terminem tym obejmuje się wszelkie przewidziane prawem rozwiązania ograniczające lub znoszące ustawowy wymiar podatku (takie jak np. ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych). Niniejsze znaczenie pojęcia personalizacji odnosi się zatem do zobowiązań podatkowych i stosowane jest w procedurze podatkowej. Z uwagi na problematykę poruszaną w niniejszej monografii nie będzie stanowiło ono przedmiotu dalszych rozważań.

Koncepcja personalizacji podatków jako technika kształtowania norm materialnego prawa podatkowego pojawiła się w myśli podatkowej wraz z rozwojem klasycznych zasad podatkowych, eksponujących w szczególności do dziś aktualną zasadę sprawiedliwości podatkowej. W przeciwieństwie do poglądów ukształtowanych na początku XVIII w., we współczesnej nauce prawa finansowego uważa się, że sprawiedliwe rozłożenie ciężaru podatkowego ma miejsce wówczas, gdy regulacje prawopodatkowe są zróżnicowane i uwzględniają szereg różnorodnych okoliczności determinujących zdolność podatkową opodatowanego³. Obok podstawowego miernika tej zdolności, za który uważa się wysokość dochodu uzyskanego przez podatnika w roku podatkowym, wśród czynników kształtujących jego zdolność dochodową wymienia się także inne istotne okoliczności różnicujące jego sytuację osobistą, takie jak: stan cywilny podatnika, konsumpcyjne obciążenie jego dochodu (liczba osób pozostających na jego utrzymaniu w gospodarstwie domowym), wiek podatnika, stan jego zdrowia, zdolność do pracy, a także nadzwyczajne obciążenia finansowe, jakie musiał on ponieść na skutek zaistniałych zdarzeń losowych, które tę zdolność osłabiły⁴. W doktrynie podatkowej podkreśla

² P. Pomorski, *Personalizacja podatków samorządowych* [w:] *Pobór podatków samorządowych*, red. A. Krukowski, Lublin 2011, s. 37–38.

³ M. Weralski, *Pojęcie podatku* [w:] *System instytucji prawno-finansowych PRL*, t. 3, *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Ossolineum 1985, s. 41.

⁴ A. Pomorska, *Potrzeba wzmocnienia funkcji redystrybucyjnej podatku dochodowego od osób fizycznych* [w:] *Potrzeba i kierunki reformy podatków dochodowych w Polsce*,

się przy tym, że uwzględnienie przy wymiarze podatku powyższych różnych aspektów sytuacji osobistej, rodzinnej, socjalnej i zdrowotnej podatnika możliwe jest tylko w podatkach bezpośrednich, obciążających dochód ogólny podatnika, który w większym stopniu aniżeli dochody cząstkowe odzwierciedla jego zdolność podatkową⁵. Związane jest to z rolą, jaką współcześnie przypisuje się podatkom bezpośrednim, a w szczególności – progresywnemu podatkowi dochodowemu od osób fizycznych, uznając, że w systemie podatkowym podatek ten ma największe znaczenie dla redystrybucji dochodów⁶. Jedną z podstawowych przesłanek stosowania tego podatku jako instrumentu korygującego nierówności dochodowe podatników jest bowiem realizacja przez tego typu świadczenie podatkowe zasady sprawiedliwości opodatkowania⁷.

W kontekście powyższych stwierdzeń zagadnienie personalizacji systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych można zatem uznać za jedno z najbardziej aktualnych i ważkich problemów tak teorii, jak i praktyki stanowienia prawa podatkowego. Personalizacja podatków, będąca cechą nowoczesnych systemów podatkowych⁸, powinna bowiem stanowić swego rodzaju standard dla twórców współczesnych systemów podatkowych w demokratycznych państwach prawa, którzy zobligowani są do tworzenia ładu podatkowego zgodnego nie tylko z klasycznymi kanonami podatkowymi (przede wszystkim z zasadą sprawiedliwości opodatkowania), lecz także umożliwiającego realizację określonych funkcji społecznych państwa mających swoiste gwarancje w przepisach rangi konstytucyjnej (np. dotyczących ochrony interesów majątkowych i finansowych obywateli). Z tego też powodu podjęta w monografii problematyka jest istotna zarówno z punktu widzenia modelowych rozwiązań doktrynalnych, jak i interesów

red. A. Pomorska, Lublin 2016, s. 49; N. Gajl, *Modele podatkowe. Podatki dochodowe*, Warszawa 1995, s. 25–26; M. Kalinowski, *Współczesne systemy podatkowe. Zarys wykładu*, Toruń 1996, s. 55.

⁵ A. Pomorska, *Zakres i instrumenty...*, s. 129.

⁶ E. Małecka-Ziemińska, *Podatek dochodowy jako regulator dochodów osób fizycznych w Polsce okresu transformacji ustrojowej*, Poznań 2006, s. 8.

⁷ K. Świąch, *Pozycja rodziny w polskim prawie podatkowym*, Warszawa 2013, s. 116–117.

⁸ P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, Warszawa 2000, s. 462.

finansowych podatników oraz budżetu państwa, a tym samym ma donieść znaczenie tak dla nauki prawa podatkowego, jak i praktyki stanowienia prawa podatkowego, stanowiąc aktualny i interesujący obszar badawczy.

Pomimo szczególnej wagi poruszanej problematyki nie doczekała się ona jak dotąd w doktrynie podatkowej kompleksowej, pogłębionej metodologicznie, monograficznej pracy poświęconej temu zagadnieniu. Istniejące opracowania z tego zakresu w większości koncentrują się na analizie prawnej lub ekonomicznej wybranych tylko instrumentów personalizujących konstrukcję podatku dochodowego od osób fizycznych (głównie ulg i zwolnień podatkowych) lub poświęcone są różnym aspektom związanym z ideą sprawiedliwości opodatkowania bądź zagadnieniu zdolności płatniczej podatnika. W dorobku doktryny prawa finansowego znajdują się także dwa artykuły naukowe *stricte* dotyczące zagadnienia personalizacji podatków⁹. Brakuje natomiast monografii, która analizowałaby ogólne założenia, cele i konkretne rozwiązania normatywne indywidualizujące wysokość obciążeń podatników w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych. W tym kontekście, niniejsze opracowanie może w pewnym zakresie wypełnić tę istniejącą w piśmiennictwie prawnofinansowym lukę. Wpisuje się ono również w nurt toczącej się od ponad dwóch stuleci w doktrynie prawa finansowego dyskusji na temat słusznego rozłożenia ciężaru podatkowego.

Głównym celem monografii jest przeprowadzenie wnikliwej analizy i dokonanie oceny zakresu oraz rodzajów instrumentów personalizacji zastosowanych w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce na tle rozwiązań wybranych państw europejskich. W związku z realizacją tego podstawowego celu badawczego sformułowano następujące pytanie badawcze: czy i w jakim zakresie przyjęte w polskim systemie obciążenia dochodów osób fizycznych instrumenty personalizacji podatkowej właściwie spełniają przypisaną im rolę, tj. czy umożliwiają sprawiedliwy społecznie, a więc

⁹ Por. A. Pomorska, *Zakres i instrumenty...*, s. 129–136, oraz P. Pomorski, *Personalizacja...*, s. 35–56.

zgodny z zasadą zdolności płatniczej podatnika, rozkład obciążeń podatkowych?

Dla realizacji tego podstawowego celu badawczego dokonano:

- 1) zarówno analizy konstrukcji normatywnej polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych, jak też regulacji prawnych dotyczących uproszczonych form obciążenia dochodów osób fizycznych w Polsce z punktu widzenia istniejących w ich konstrukcjach normatywnych mechanizmów indywidualizujących zdolność płatniczą podatnika oraz
- 2) prezentacji zakresu i instrumentów personalizacji zastosowanych w systemie obciążenia dochodów osobistych w wybranych państwach europejskich.

Istotny użyteczny cel monografii stanowi także opracowanie konkretnych propozycji zmian w zakresie i rodzajach instrumentów personalizujących system opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce. Podkreślenia jednakże wymaga, że niniejsze opracowanie nie ma na celu przedstawienia nowego, kompleksowego modelu systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce realizującego cele wynikające z idei personalizacji opodatkowania, a raczej skonfrontowanie obowiązujących w tym zakresie regulacji prawnych z przyjętymi w doktrynie podatkowej założeniami, którym powinien on odpowiadać.

Powyższe cele zdeterminowały charakter i treść głównej tezy badawczej. Jest ona następująca: zakres zastosowanych instrumentów personalizacji w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce jest zbyt wąski, przez co nie umożliwia sprawiedliwego społecznie, tj. zgodnego z zasadą zdolności płatniczej podatnika rozkładu obciążeń podatkowych.

Zarówno układ monografii, jak i kolejność prezentowanych zagadnień zostały zdeterminowane podjętą w niej problematyką.

Rozdział pierwszy ma charakter ogólny, wprowadzający. Jego zasadniczym celem jest wykazanie szczególnej roli zasady sprawiedliwości

podatkowej dla personalizacji podatków. Zaprezentowane w niniejszym rozdziale treści zostały poprzedzone syntetycznym przedstawieniem ewolucji funkcji podatków, ze szczególnym uwzględnieniem ich funkcji redystrybucyjnej oraz zarysem historii zasad podatkowych. Rozważań tych nie można było pominąć, ponieważ będące pokłosiem panujących w danym czasie poglądów gospodarczych, społecznych i politycznych funkcje (zadania) podatków implikowały treść zasad podatkowych formułowanych przez doktrynę prawa finansowego i ekonomii.

Drugi rozdział monografii poświęcony został charakterystyce i rodzajom instrumentów personalizacji, jakie stosowane są w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych. W pierwszej jego części podjęta została próba zdefiniowania pojęcia personalizacji podatków, jak również wskazano jej znaczenie dla praktyki stosowania prawa podatkowego. W drugiej części tego rozdziału przedstawiono natomiast główne instrumenty personalizacji stosowane w systemie obciążenia dochodów osób fizycznych. Odnotować przy tym należy, że o kolejności ich omawiania zadecydowała głównie siła skutków finansowych, jakie zastosowanie tych instrumentów w konstrukcji prawnej podatku wywołuje dla podatników. Stąd też na początku omówiono ulgi i zwolnienia podatkowe, następnie przedstawiono instytucję kwoty wolnej od podatku dochodowego, a w dalszej kolejności – rodzaj skali podatkowej i wysokość stawek podatkowych. Ostatnim z omówionych instrumentów jest mechanizm kumulacji dochodów dla celów podatkowych.

W kluczowym dla monografii – trzecim jej rozdziale dokonano wnikliwej analizy i oceny głównych instrumentów personalizujących system opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce. W pierwszej kolejności analizie i ocenie zostały poddane elementy techniczne podatku modulujące wysokość obciążenia podatkowego, które zawarte są w konstrukcji prawnej podatku dochodowego od osób fizycznych. Należą do nich: wybrane zwolnienia podatkowe, kwota minimum wolnego od podatku, progresywna skala podatkowa, wysokość stawek podatkowych, dwie najważniejsze z punktu widzenia podjętej problematyki badawczej ulgi podatkowe, tj. ulga z tytułu wychowywania dzieci oraz ulga rehabilitacyjna, a także mechanizm łącznego

opodatkowania dochodów małżonków oraz osób samotnie wychowujących dzieci. Dalsza część tego rozdziału zawiera natomiast analizę i ocenę instrumentów personalizujących konstrukcję normatywną dwóch uproszczonych form opodatkowania dochodów osób fizycznych, tj. karty podatkowej oraz zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób duchownych. Poza sferą rozważań znalazła się problematyka ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, a to z uwagi na fakt, że w konstrukcji prawnej tej formy obciążenia instrumenty indywidualizujące sytuację ekonomiczną i osobistą podatnika co do zasady nie występują.

Czwarty rozdział pracy zawiera charakterystykę instrumentów indywidualizujących zdolność płatniczą podatnika występujących aktualnie w podatku od dochodów osobistych w wybranych państwach europejskich. Jako główne kryterium doboru omówionych rozwiązań przyjęto ich różnorodność oraz atrakcyjność dla podatników, a także możliwość ich adaptacji do rodzimego systemu podatkowego. Przegląd rozwiązań prawnych stosowanych w tych państwach stanowił również jedno z istotnych kryteriów oceny poprawności regulacji prawnych istniejących w tym zakresie w Polsce, dokonane zaś w tym rozdziale ustalenia dały asumpt do sformułowania postulatów *de lege ferenda*.

Treść ostatniego rozdziału stanowią konkretne propozycje pożądanych kierunków zmian w zakresie i instrumentach personalizacji systemu opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce. Zaprezentowane w nim postulaty w przeważającej części odnoszą się do konstrukcji prawnej podatku dochodowego od osób fizycznych, jako że zawiera ona relatywnie najszerszy zakres rozwiązań indywidualizujących zdolność płatniczą podatnika. Podkreślenia także wymaga fakt, że zawarte w tym rozdziale postulaty stanowić mogą z jednej strony płaszczyznę dla prowadzenia dalszego dyskursu naukowego nad zakresem i instrumentami personalizacji systemu obciążenia dochodów osób fizycznych w Polsce. Z drugiej natomiast strony mogą zostać wykorzystane przy kolejnych reformach tego systemu, które – z uwagi na ograniczony zakres tych mechanizmów oraz niewielką ich siłę finansową – są niezbędne. Jak się również wydaje, ze względu na uniwersalny charakter zawartych propozycji zmian mogą one także

okazać się pomocne dla twórców reform systemu podatku od dochodów osobistych w innych państwach.

Podjęcie i zrealizowanie założonego celu badawczego umożliwiły wszechstronne studia literaturowe, w tym zarówno literatury krajowej, jak i zagranicznej, analiza krajowych i zagranicznych aktów normatywnych, analiza orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych, a także ogólnodostępnych danych statystycznych. Ponadto podstawę dokonanej w monografii analizy i oceny stanowiły opracowania zawierające materiał empiryczny w postaci: sporządzanych przez Ministerstwo Finansów oraz Główny Urząd Statystyczny raportów i opracowań o charakterze statystyczno-informacyjnym, jak też materiałów i opracowań Biura Analiz Sejmowych oraz Międzynarodowego Biura Dokumentacji Podatkowej w Amsterdamie (*International Bureau of Fiscal Documentation*).

Realizację założonego celu badawczego umożliwiła metoda dogmatycznoprawna, polegająca na analizie regulacji prawnych dotyczących obciążenia dochodów osób fizycznych uzupełniona o metodę porównawczą. W prowadzonych rozważaniach wykorzystano także podstawowe metody statystycznej prezentacji danych w formie zestawień tabelarycznych.

Monografia przedstawia stan prawny obowiązujący na dzień 31.12.2018 r.

* * *

Pragnę serdecznie podziękować Pani Profesor Wandzie Wójtowicz oraz Panu Profesorowi Leonardowi Etelowi za cenne i inspirujące wskazówki, jak również za wszelkie krytyczne uwagi zgłoszone do niniejszego tekstu. Wyrażam także głęboką wdzięczność Pani Profesor Alicji Pomorskiej i dziękuję za inspirację, życzliwość oraz wsparcie merytoryczne, jakim mnie nieustannie obdarza. Chciałbym także bardzo serdecznie podziękować Panu Profesorowi Arturowi Mudrekiemu za okazane mi pomoc i wsparcie.

Rozdział 1

ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI PODATKOWEJ JAKO GŁÓWNY WYZNACZNIK ZAKRESU PERSONALIZACJI PODATKU OD DOCHODÓW OSOBISTYCH

1. Uwagi wprowadzające

Treść zasad podatkowych, tj. standardów, których przestrzeganie ma na celu optymalne nakładanie przez władzę publiczną obciążeń podatkowych i skuteczną realizację przyjętych założeń oraz funkcji państwa, determinowana jest bezpośrednio przez funkcje, a więc zadania, jakie spełniają podatki. Z tego powodu, przedstawiając znaczenie zasady sprawiedliwości podatkowej w personalizacji podatku od dochodów osobistych, tytułem wstępu celowe wydaje się zaprezentowanie krótkiej genezy funkcji podatków, ze szczególnym uwzględnieniem redystrybucyjnych celów opodatkowania.

2. Ewolucja funkcji podatków

Funkcje podatków ulegały charakterystycznej ewolucji, która w sposób naturalny związana była z przeobrażeniami społeczno-gospodarczymi i polityczno-ustrojowymi, jakie następowały w poszczególnych państwach. Początkowo bardzo ostrożnie, ale w miarę upływu czasu coraz bardziej i wyraźniej podatki zaczęły przechodzić od spełniania wyłącznie funkcji podstawowych, takich jak ochrona i bezpieczeń-

stwo, ład i porządek w państwie, do prowadzenia aktywnej polityki na polu gospodarczym i społecznym, w wyniku czego zaczęto je wykorzystywać jako istotne narzędzia osiągnięcia celów gospodarczych oraz społecznych¹. Stąd też w doktrynie prawa finansowego wśród funkcji, jakie pełnią podatki, powszechnie wymienia się funkcję fiskalną² oraz funkcje pozafiskalne. Funkcja fiskalna może być odnoszona zarówno do pojedynczego podatku, jak i do ogółu podatków składających się na system podatkowy. Natomiast funkcje pozafiskalne podatków wyrażają się w wykorzystywaniu ich dla potrzeb oddziaływania przez państwo na życie gospodarcze i społeczne³. Jednocześnie zauważa się, że pogodzenie tych funkcji jest wysoce utrudnione i wymaga przede wszystkim precyzyjnego i długofalowego określenia przyjętych do realizacji założeń⁴. Z drugiej zaś strony wskazuje się, że miarą prawidłowej konstrukcji podatku jest zdolność do pełnienia przezeń zarówno funkcji fiskalnej, jak i istotnych funkcji pozafiskalnych⁵.

Funkcja fiskalna uważana jest w doktrynie za podstawową i najstarszą funkcję, jaką spełniają podatki⁶. W przeszłości, a zwłaszcza

¹ A. Gomulowicz, *Funkcje systemu podatkowego* [w:] A. Gomulowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Warszawa 2016, s. 349.

² Niekiedy zamiast określenia „funkcja fiskalna” używa się zwrotów „funkcja dochodowa”, „funkcja skarbową”, „funkcja akumulacyjna” lub „funkcja alimentacyjna”.

³ S. Wiciak, *Funkcja podatków w gospodarce rynkowej – analiza krytyczna* [w:] *Uwagorunkowania zachowań podmiotów rynkowych – szanse i zagrożenia*, red. A. Samborski, „Zeszyty Naukowe Wydziału Zamiejscowego w Chorzowie Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu” 2012/14, s. 64.

⁴ Z. Ofiarski, *Instrumenty realizacji celów reformy systemu podatkowego w Polsce* [w:] *Prawo finansowe i nauka prawa finansowego na przełomie wieków. Ogólnopolska Konferencja Katedr Prawa Finansowego*, Kraków, 21–23.10.1999 r., red. A. Kostecki, Kraków 2000, s. 59.

⁵ A. Borodo, *Polskie prawo finansowe. Zarys ogólny*, Toruń 2003, s. 95.

⁶ Zob. m.in. B. Brzeziński, *Wstęp do nauki prawa podatkowego*, Toruń 2001, s. 67; J. Głuchowski, *Funkcje podatków w gospodarce rynkowej*, PUG 1995/5, s. 3; A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1995, s. 77; J. Sokołowski, *Zarządzanie przez podatki*, Warszawa 1995, s. 23; L. Etel, *System podatkowy (zarys wykładu)*, Siedlce 2002, s. 27; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, s. 422; R. Dziemianowicz, R. Przygodzka, *Funkcje podatków i ocena ich sprawności w rolnictwie* [w:] *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Lublin 2003, s. 434; K. Nizioł, *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007, s. 67; A. Krajewska, *Podatki w Unii Europejskiej. Długookresowe tendencje i reakcja na kryzys*, Warszawa 2012, s. 57.

w ekonomii klasycznej, wyrażano nawet pogląd, że jest to jedyna ich funkcja. Jak twierdził R. Rybarski: „podatek jest instytucją skarbową, ma przede wszystkim przynosić dochód, może mieć uboczne cele, gdy jednak formy podatku używa się dla osiągnięcia jakiegoś celu pozafiskalnego, wówczas mamy do czynienia z podatkiem pozornym [...] zostaje tylko forma podatku, a zanika jego charakter”⁷. Podobnie uważał R. Stourm, który twierdził, że „podatek nie powinien być ani stymulatorem, ani moralizatorem, ani też protektorem, lecz wyłącznie zaopatrzeniem Skarbu”⁸.

Prymat fiskalnego celu podatków uzasadnia się przede wszystkim tym, że stanowią one podstawowe źródło dochodów budżetu państwa i umożliwiają realizację jego celów społeczno-gospodarczych⁹. Realizacja tej funkcji podatków oraz jej skuteczność w głównej mierze zależy od racjonalnie skonstruowanego systemu podatkowego, a za taki w doktrynie prawa finansowego uznaje się system podatkowy, który cechuje się¹⁰:

- 1) wysokim stopniem wydajności fiskalnej, zapewniającym nagromadzenie dochodów publicznych w wysokości pozwalającej na pokrycie – przy uwzględnieniu innych poza podatkami dochodów publicznych i uznanego za dopuszczalny deficytu budżetowego – wszystkich uznanych za społecznie i gospodarczo uzasadnione wydatków publicznych;
- 2) elastycznością, tzn. zdolnością szybkiego dostosowywania się do zmieniających się z okresu na okres wydatków publicznych i związanych z tym wzrostem lub spadkiem zapotrzebowania na dochód publiczny;

⁷ R. Rybarski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1935, s. 18.

⁸ A. Majchrzycka-Guzowska, *Finanse...*, s. 78.

⁹ A. Krajewska, *Podatki...*, s. 57–58; P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse...*, s. 428–429.

¹⁰ A. Gomułowicz, *Funkcje systemu...*, 350–351 i powołana tam literatura; por. *Teoretyczne podstawy reformy podatków w Polsce*, red. J. Ostaszewski, Z. Fedorowicz, T. Kierczyński, Warszawa 2004, s. 48; K. Nizioł, *Prawne aspekty...*, s. 71–83; M. Sosnowski, *Realizacja funkcji fiskalnej w zakresie podatku od towarów i usług*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2015/76(1), s. 115; J. Kaleta, *Gospodarka budżetowa*, Warszawa 1981, s. 111.

BIBLIOTEKA PRZEGLĄDU PODATKOWEGO

Robert Zieliński – doktor nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Prawa Finansowego i Podatkowego Akademii Leona Koźmińskiego w Warszawie; starszy specjalista w Biurze Orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego, członek Centrum Informacji i Organizacji Badań Finansów Publicznych i Prawa Podatkowego Krajów Europy Środkowej i Wschodniej; autor publikacji z zakresu prawa podatkowego.

Monografia zawiera wnikliwą analizę i ocenę zakresu oraz rodzajów instrumentów personalizacji zastosowanych w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce na tle rozwiązań wybranych państw europejskich.

Publikacja przeznaczona jest dla pracowników administracji, pracowników naukowych oraz studentów.

Próba całościowego ujęcia problematyki personalizacji w systemie opodatkowania dochodów osób fizycznych jest niewątpliwie zamiarem ciekawym i ambitnym o dużym ładunku teoretycznym i praktycznym (...) Zaletą pracy są jej walory merytoryczne. Praca jest oparta przede wszystkim na polskim materiale normatywnym i literaturze nie tylko prawniczej z zakresu prawa finansowego, ale także na publikacjach z pogranicza innych dziedzin prawa, w tym także popularno-naukowych, komentarzowych i poradnikowych, a także na dorobku naukowym o charakterze historycznym, zwłaszcza z okresu międzywojennego.

Prof. zw. dr hab. Wanda Wójtowicz

(...) wybór tematu recenzowanej monografii uznać należy za cenny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia, a poruszaną w niej problematykę za niezwykle istotną i aktualną. Recenzowana monografia stanowi oryginalne opracowanie naukowe i pod względem merytorycznym zasługuje na wysoką ocenę, zaś z zawartymi w niej uwagami i wnioskami Autora należy się zgodzić. Potwierdzają one Jego wysokie kompetencje merytoryczne oraz znajomość omawianej problematyki, a także oryginalność i samodzielność myślenia. Podkreślenia również wymaga, że recenzowana monografia stanowi pierwsze w literaturze polskiego prawa finansowego opracowanie poświęcone problematyce zakresu i instrumentów personalizacji w systemie obciążenia dochodów osobistych.

Prof. zw. dr hab. Leonard Eteł



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUPER.PL

WWW.PROFINFO.PL

WOLTERS KLUPER POLECA

ISSN 1897-4392

ISBN 978-83-8160-296-9



**PRZEGLĄD
PODATKOWY**

CENA 129 ZŁ (W TYM 5% VAT)