

Sylwester Bogacki  
Tomasz Wołowiec

## **OPODATKOWANIE DOCHODÓW OSOBISTYCH A ZASADA SPRAWIEDLIWOŚCI PODATKOWEJ**

### **Wprowadzenie**

„Intelektualna historia tego podatku,  
która dopiero musi być napisana  
jest fascynującym tematem”  
Irving Kristol [Kristol 1978, 214]

Poszukując kryterium „podziału” obciążeń podatkowych, ustawodawca identyfikuje przesłanki, które czyniłyby system podatkowy racjonalnym z punktu widzenia funkcji fiskalnej i redystrybucyjnej. W normie sprawiedliwości prawodawca szuka obiektywnego kryterium usprawiedliwiającego konieczność nakładania podatków. Poza tym norma sprawiedliwości miała (ma) stanowić punkt wyjścia do tworzenia poszczególnych rozwiązań podatkowych, zarówno w aspekcie poszczególnych podatków, jak i całego systemu podatkowego. Sprawiedliwa konstrukcja miała być cechą systemu podatkowego. Sprawiedliwość podatkowa często jest traktowana jako maksyma działania władzy. Mimo to samo deklarowanie obowiązku przestrzegania postulatów sprawiedliwości często nie przekłada się na zgodność praktyki podatkowej z deklarowanymi wzorami budowy systemu podatkowego [Głuchowski 1999, 38]. Sprawiedliwość opodatkowania należy również rozpatrywać w aspekcie normatywnym. Prawo musi, w powszechnym odbiorze,

---

Dr SYLWESTER BOGACKI, Instytut Administracji Publicznej, Zarządzania i Biznesu, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie; ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, Polska; e-mail: sylwester.bogacki@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8330-4573>

Dr hab. TOMASZ WOŁOWIEC, prof. WSEI, Instytut Administracji Publicznej, Zarządzania i Biznesu, Wydział Administracji i Nauk Społecznych, Wyższa Szkoła Ekonomii i Innowacji w Lublinie; ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, Polska; e-mail: tomasz.wolowiec@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-7688-4231>

respektować (ucieleśniać) zasadę sprawiedliwości [Tegler 1993, 73]. Prawo podatkowe musi być sprawiedliwe, gdyż taka jest jego idea<sup>1</sup>.

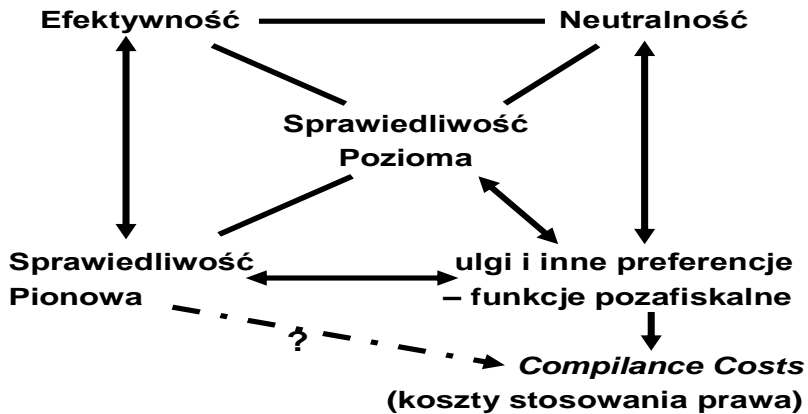
Problem optymalnego podziału dochodu można analizować oddzielnie, jak i w kontekście innych kwestii polityki gospodarczej, których rozwiązanie wymaga stosowania instrumentów wpływających na podział dochodu. Mamy wtedy do czynienia z wyborem przez państwo kryteriów rozkładu obciążeń podatkowych, kształtujących końcowy podział dochodu i majątku [Accolla 2020, 291]. W takich sytuacjach wskazanie kryteriów określających obciążenia podatkowe poszczególnych podatników, zapewniające sprawiedliwą redystrybucję dochodu i efektywną alokację zasobów (problem *trade-off* między sprawiedliwością a efektywnością) wymaga analizy problematyki optymalnego systemu podatkowego, czyli systemu maksymalizującego funkcję dobrobytu społecznego (FDS)<sup>2</sup>, uwzględniającą sprawiedliwość, jak i efektywność. Analizę tę można również przeprowadzić w odniesieniu do optymalnego modelu opodatkowania dochodów osobistych.

---

<sup>1</sup> Rola prawa wynika ze znanej maksymy – *Iustitia est fundamentum regnorum*, która obowiązuje lub powinna obowiązywać również w odniesieniu do prawa podatkowego.

<sup>2</sup> FDS (*social welfare function*). Potrzeba użycia jakiegoś sposobu porównań między osobami w celu zdefiniowania kompletnego uszeregowania społecznego skłania nas do wybrania kryteriów sprawiedliwości dystrybucyjnej i społecznej. Główny problem sprawiedliwości dystrybucyjnej polega na zdefiniowaniu zasad oceny alternatywnych sposobów: (a) przypisywania członkom społeczeństwa korzyści z danego rodzaju aktywności oraz (b) dzielenia odpowiednich kosztów. Tego rodzaju kryteria zależą generalnie od światopoglądu danej osoby. Ekonomiści próbujący uporządkować preferencje społeczne często czerpali inspiracje z zasad filozofii społecznej lub politycznej (np. Pigou zastosował pewne zasady utylitaryzmu) lub wprost podejmowali badania w ramach tych dyscyplin (np. Sen). W wielu przypadkach zasady sprawiedliwości dystrybucyjnej były tworzone przez samych filozofów społecznych (Nozick i Rawls). Istnieje wiele kryteriów sprawiedliwości opartych na postulatcie indywidualizmu etycznego i międzyosobowej porównywalności funkcji użyteczności. Różnią się one stosowaną regułą agregacji. W utylitarystycznej FDS zastosowane jest sumowanie. W FDS Bernoulliego-Nasha użyte jest mnożenie. Rawlsowska FDS utożsamia dobrobyt społeczny z wartością użyteczności dla osoby znajdującej się w najgorszym położeniu. FDS Bersona-Samuelsona jest uogólnioną funkcją dobrobytu społecznego. Optimum społeczne uzyskuje się poprzez maksymalizację wybranej FDS przy ograniczeniu danym przez GMU – granice możliwości użyteczności.

Rys. 1. Wybór systemu podatku dochodowego



Źródło: opracowanie własne

## 1. Postulat sprawiedliwości podatkowej – sprawiedliwość obiektywna i subiektywna

Stwierdzenie, że podatki powinny być „sprawiedliwe” wobec wszystkich obywateli kraju, jest dość enigmatyczne i trudne do zdefiniowania. Trudności w jednoznacznym sprecyzowaniu tego terminu wynikają przede wszystkim z braku obiektywnego punktu odniesienia. Skoro podatek jest świadczeniem przymusowym, to jako taki ogranicza ludzką wolność, a więc jest z definicji niesprawiedliwy. Można jednak wyznaczyć rodzaje sprawiedliwości podatkowej, które pozwalają na lepsze zrozumienie schematów działania wobec podatników zobowiązanych do świadczeń pieniężnych na rzecz realizacji zadań publicznych. Zgodnie z doktryną prawa finansów publicznych zasada sprawiedliwości podatkowej dzieli się na poziomą i pionową. Sprawiedliwość podatkowa powinna też być realizowana poprzez powszechność i równość wobec wszystkich obywateli, aby obciążenia finansowe były proporcjonalne do osiągniętych dochodów. Już Adam Smith w swojej koncepcji zakładał, że wszyscy podatnicy, którzy uzyskują taki sam dochód, powinni być traktowani tak samo wobec obowiązku płacenia podatków – bez względu na przynależność klasową czy wykonywany zawód. Jego założenia opierały się przede wszystkim na zasadzie powszechnego opodatkowa-

nia wszystkich obywateli [Bloom i Kalven 1973, 9-11]. Według założeń Smitha system podatkowy powinien być realizowany zgodnie z czterema podstawowymi zasadami: zasadą równości (równości) opodatkowania, zasadą pewności opodatkowania, zasadą dogodności oraz zasadą tanioci opodatkowania. Można zatem sformułować następujące tezy.

**Po pierwsze**, sprawiedliwe opodatkowanie (sprawiedliwość w opodatkowaniu) jest problemem, który zarówno w doktrynie podatkowej, jak i praktyce stanowienia prawa podatkowego jest aktualny i budzący różnorodne kontrowersje. Doktryna podatkowa analizując sprawiedliwość opodatkowania przyjmuje etyczną normę postępowania. Stąd wszelkie próby uściślenia tego pojęcia nie mogą pomijać sprawiedliwości jako zasady etycznej [Gomułowicz 1995, 12].

**Po drugie**, termin sprawiedliwość jest dodatnio oceniany jako odnoszący się do wartości, które uznaje się za dobre w sensie aksjologicznym. Przedmiotem tak pojętej sprawiedliwości jest zawsze konkretny układ stosunków społecznych oraz odpowiednie normy regulujące sposoby jej wdrażania [Perelman 1959, 2]. Preferuje się różne kryteria sprawiedliwej dystrybucji: 1) każdemu to samo; 2) każdemu według jego zasług; 3) każdemu według jego dzieł; 4) każdemu według potrzeb; 5) każdemu według pozycji; 6) każdemu według tego, co przyznaje prawo.

Analiza tych kryteriów dystrybucji pozwala dostrzec, iż w zasadzie są one nie do pogodzenia. Możliwe są trzy postawy wobec takiej sytuacji: 1) albo te koncepcje nie mają ze sobą nic wspólnego i niesłusznie określa się je w ten sam sposób, 2) albo nie można nazwać sprawiedliwością żadnej z nich, 3) albo należy uznać jedną z nich za jedyną właściwą. Wybór obowiązującego modelu zależy w dużym stopniu od układu sił społecznych, politycznych czy istniejącej praktyki [Mastalski 1988, 25].

**Po trzecie**, w praktyce prawodawczej etyczna norma opodatkowania generuje dwojaki rodzaj komplikacji, oparte na braku zaufania do idei sprawiedliwości, zarówno przez prawodawcę, jak i podatnika [Harasimowicz 1997, 21]. Nieufność ustawodawcy wynika z obawy o możliwość połączenia sprawiedliwości ze skutecznością (efektywnością fiskalną) opodatkowania.

wania<sup>3</sup>. Obawa podatników wynika ze świadomości, iż często ustawodawca powołując się na walor sprawiedliwości, realizował zmiany w systemie podatkowym (lub reformy), będące jej zaprzeczeniem [LeFevre 2001, 763]. Stąd ważnym elementem wszelkich reform jest uzyskanie społecznej aprobaty do jej przeprowadzenia. Poza tym podatnik ma świadomość, iż argument sprawiedliwości może kamuflować funkcję fiskalną zmian w opodatkowaniu. Nieufność jest również generowana „niedookreślonością” samej formuły sprawiedliwości. Powoduje to, iż z etycznego postulatu można wysnuć odmienne reguły postępowania i ukształtować według nich rozwiązania prawnopodatkowe [Owsiak 2004, 57]. W doktrynie podejmowane próby rozwiązania problemu sprawiedliwego opodatkowania nigdy nie zostały zrealizowane, z uwagi na praktyczną trudność w pogodzeniu interesu państwa (dobra publicznego) z interesem podatników (dobrem prywatnym)<sup>4</sup>. Pojawia się zatem pytanie o to, gdzie powinna przebiegać granica opodatkowania, z punktu widzenia efektywności i sprawiedliwości oraz skali i zakresu redyskrybucji podatkowej?

**Po czwarte**, pojęcie sprawiedliwości musi być rozpatrywane w kontekście rozwiązania problemu sprzeczności interesów różnych grup społecznych, zawodowych, politycznych. Ta świadomość towarzyszy działaniom

---

<sup>3</sup> Pierwotnym celem opodatkowania jest, poza pewnymi wyjątkami, uzyskiwanie środków pieniężnych niezbędnych dla pokrycia potrzeb publicznych. Nie oznacza to jednak, że cele fiskalne opodatkowania, związane z samą istotą podatku, mogą zdominować system podatkowy. Jego konstrukcja powinna zmierzać do swego rodzaju kompromisu pomiędzy celami fiskalnymi, gospodarczymi i społecznymi (socjalnymi) opodatkowania.

<sup>4</sup> Zasady równości i sprawiedliwości w prawie podatkowym były w przeszłości wielokrotnie przedmiotem kontroli konstytucyjnej. Trybunał Konstytucyjny uznaje, iż zasada równości jest przestrzegana wtedy, gdy każdy obywatel może stać się adresatem każdej z norm przyznających określone prawo obywatelskie. Nie można więc różnicować obywateli ze względu na kryteria powodujące powstanie zamkniętych kategorii o zróżnicowanym statusie prawnym (K. 10/93). Sprawiedliwość podatkowa jest pewnym uszczegółowieniem ogólnej zasady sprawiedliwości społecznej i dotyczy tylko sprawiedliwości obciążeń. Wyrazem sprawiedliwości podatkowej jest zwłaszcza powszechność i równość opodatkowania. Do zasady tej Trybunał Konstytucyjny odwołał się m.in. w orzeczeniu z dnia 29 maja 1996 r. (K. 22/95), w którym przypominał, iż w prawie podatkowym zasada sprawiedliwości, wyrażająca się m.in. powszechnością i równością opodatkowania, łączy się ze swobodą ustawodawcy w kształtowaniu ulg i zwolnień podatkowych, a także ich znoszeniu lub ograniczaniu. Zwolnienia podatkowe nie stanowią standardu prawnego, lecz są wyjątkiem od powszechności i równości obowiązków podatkowych.

ustawodawcy podatkowego – mimo to – owa sprzeczność interesów powoduje, że rozwiązania prawne były i są niespójne (np. z prawem bilansowym), fragmentaryczne (zmiany w konstrukcji poszczególnych podatków, bez kompleksowego reformowania całego systemu podatkowego), bądź sankcjonują interesy różnych grup lobbujących (ulgi i zwolnienia podatkowe).

**Po piąte**, można zauważyć nieufność pomiędzy reprezentantami teorii opodatkowania a ustawodawcą (władzą) stanowiącym o opodatkowaniu, który znaczenie teorii postrzega w kontekście tworzenia gotowych, dających się od razu zastosować reguł postępowania [Gomułowicz 2001, 22-28].

**Po szóste**, zarówno w teorii, jak i praktyce podatek to nieodpłatne, bezwrotne, pieniężne, przymusowe świadczenie, które jest nakładane jednostronnie przez związek publicznoprawny, jakim jest państwo lub jednostka samorządu terytorialnego, w celu sfinansowania potrzeb publicznych i społecznych. Przymusowość odróżnia podatek od świadczeń dobrowolnych. Stosunek pomiędzy podatnikiem a podmiotem uprawnionym do nakładania podatków jest stosunkiem podporządkowania. Obowiązek podatkowy może być zatem wyegzekwowany poprzez tryb egzekucyjny.

**Po siódme**, podatnicy często i w różnych sytuacjach powołują się na sprawiedliwość podatkową, utożsamiając ją najczęściej z redukcją lub eliminacją obciążenia podatkowego. Sprawiedliwość podatkowa w ujęciu obiektywnym ma walor praktyczny, ponieważ w tym rozumieniu uwzględnia ją władza publiczna nakładając podatki. Biorąc pod uwagę cechy podatku oraz obiektywne i subiektywne postrzeganie obciążenia podatkowego, sprawiają, iż w podatniku powstaje reakcja obronna przed uszczupleniem jego środków. Jednocześnie oczekując określonych świadczeń ze strony władzy publicznej może zmierzać do redukcji swoich własnych obciążeń podatkowych [Głuchowski 1999, 38-40].

**Po ósme**, współcześnie akceptowany jest pogląd, iż sprawiedliwe rozłożenie ciężaru podatkowego to takie, które uwzględnia zdolność podatkową, czyli dostosowanie ciężaru podatkowego do indywidualnej sytuacji ekonomicznej (jak i pozaekonomicznej) podatnika. Z przyjęciem takiego stanowiska wiąże się rozróżnienie sprawiedliwości podatkowej poziomej i pionowej.

**Sprawiedliwość pozioma** sprowadza się do tego, że podmioty będące w takiej samej (bardzo zbliżonej) sytuacji majątkowej powinny być w takim

samym stopniu obciążane podatkowo, czyli podatnicy są „równo” traktowani obciążeniami podatkowymi. Stosowanie tej zasady nie jest jednak proste: nie realizują jej podatki pośrednie i inne rzeczowe, natomiast uwzględniają ją podatki osobiste, z uwagi na personalizację konstrukcji podatku.

**Sprawiedliwość pionowa** oznacza, iż podmioty znajdujące się w lepszej sytuacji materialno-prawnej, w większym stopniu powinny być obciążone. Realizacji tej zasady służą głównie podatki o charakterze progresywnym. Pojawia się jednak zawsze problem wyważenia ostrości fiskalnej kolejnych szczebli progresji [Famulska 1996, 3]. Progresja podatkowa zakłada istnienie kilku stawek podatku, co w praktyce nie musi oznaczać dużego stopnia progresji. Występowanie wielu ulg w systemie będzie ograniczać jej stopień. Możemy mierzyć stopień progresji porównując ze sobą stawki przeciętne i krańcowe [Zee 2005, 23-24]. Przyjmując, że  $m(y)$  to stawka krańcowa,  $t$  – wysokość podatku jako funkcja dochodu ( $y$ ) przed opodatkowaniem,  $a(y)$  to stawka przeciętna, otrzymujemy: (1)  $(y) = \Delta t(y) / \Delta y$ ; (2)  $a(y) = t(y) / t$

Obie wielkości (1) i (2) będą z przedziału  $(0,1>$ , a system będzie progresywny wtedy, gdy:  $m(y) > a(y)$  oraz  $\Delta a(y) / \Delta y > 0$  dla wszystkich  $y$ . Należy zauważyć, iż progresję otrzymujemy stosując już jedną stawkę podatku, przy jednoczesnym wprowadzeniu ulg do systemu. Najprostszym rozwiązaniem jest **zastosowanie kwoty wolnej** –  $e$  oraz danej stawce podatku  $-\tau$ . Dzieliąc obie strony równania (3) przez  $y$  otrzymujemy równanie (4), które pokazuje, że w takim przypadku zawsze będzie spełniony warunek  $m(y) > a(y)$ . (3)  $t = \tau(y - e)$  i (4)  $a = \tau - \tau e / y$

**Sprawiedliwość pozioma i pionowa** może być konkretyzowana przy pomocy dwóch teorii podatkowych: teorii ekwiwalencji i teorii zdolności płatniczej [Gajl 1992, 45-47]. **Teorię ekwiwalencji** najtrafniej oddaje maksyma zrodzona w dobie Rewolucji Francuskiej – „podatek stanowi wspólny dług obywateli i cenę za korzyści”. Państwo traktowane jest jako „związek celowy”, a podatki są opłatą za otrzymane od państwa świadczenia. Opłaty te powinny być ekwiwalentne. Przy urzeczywistnieniu tej zasady podatki należałoby rozumieć jako ceny [Young 1998, 321-35]. Teoria przyjmuje założenie, że istnieje wzajemny proporcjonalny stosunek między wysokością podatku a poziomem wydatków państwowych pozostających w związku z ochroną obywateli i ich majątku. Gdyby „ekwiwalentność” miała być skonkretyzowana, to powinna być przede wszystkim znana korzyść, którą

podatnik odnosi z wydatków publicznych państwa. Rozwiązaniem problemu sprawiedliwości miały być dwie alternatywne reguły:

Po pierwsze, opodatkowanie będzie sprawiedliwe wówczas, gdy wysokość ciężaru podatkowego zostanie dostosowana do wysokości wydatków publicznych państwa, pozostających w związku z ochroną podatnika lub jego majątku.

Po drugie, wymóg sprawiedliwości może zostać zachowany, gdy wysokość podatku zostanie ukształtowana w zależności od korzyści uzyskanych przez podatnika z działalności państwa.

Żadna z tych dwóch reguł nie może zostać przetransformowana na realnie funkcjonujące zasady opodatkowania. Dlatego teoria ekwiwalencji we współczesnej praktyce podatkowej straciła na znaczeniu. Może stanowić jedynie usprawiedliwienie dla stosowania niektórych lokalnych podatków, opłat, a także składek.

## **2. Zasada (teoria) zdolności płatniczej (zdolności dochodowej)**

**Teoria zdolności płatniczej** (*ability-to-pay*). Obowiązek podatkowy wywodzi się z faktu przynależności państwowej. Zapłata podatku nie daje prawa wpływania na decyzje państwowe. Wypełnia tylko treścią powszechny „obywatelski obowiązek”. Podatnik nie płaci za indywidualnie otrzymane świadczenie (co jest tezą teorii ekwiwalencji), ale za te zadania państwa, które służą dobru ogólnemu. Dlatego wydatki publiczne nie mogą być ujmowane w kategorii kompensacyjnych zobowiązań państwa wobec podatnika. Podatnik winien wnieść „sprawiedliwą część” dla sfinansowania kosztów działalności państwa. Uznaje się, że opodatkowanie jest sprawiedliwe, jeżeli ciężar podatkowy odpowiada określonym formalnym zasadom równości. Miarą równości może być indywidualna korzyść utracona w wyniku opodatkowania. Za takim rozumieniem sprawiedliwości opowiada się, pozostająca w nurcie zdolności płatniczej, teoria ofiary [Mill 1921, 120-23]. Przyjmuje ona założenie, że korzyść z dochodu jest mierzalna i krzywa korzyści dochodu jest dla wszystkich taka sama. Tak więc podatnicy z takim samym dochodem poświęcają taką samą korzyść, jeżeli płacą taki sam podatek [Hallyday 2013, 1111-122]. O ile można się zgodzić, że jest możliwe zachowanie sprawiedliwości poziomej, to wątpliwości dotyczyć muszą sprawiedliwości pio-



nowej. Teoria ofiary może być bowiem interpretowana jako: ofiara równa marginalna, ofiara równa absolutna oraz ofiara równa proporcjonalna. Z uwagi na przebieg krzywej korzyści granicznej dochodu, **ofiara równa marginalna** nakładałaby ciężar podatkowy przede wszystkim na podmioty osiągające najwyższy dochód. Dałoby to efekt stuprocentowego opodatkowania powyżej granicy dochodu wolnego od podatku, co wypacza sens sprawiedliwości podatkowej.

**Absolutna równa ofiara** – wszystkie podmioty ponoszą stratę korzyści w takiej samej wysokości bezwzględnej, niezależnie od tego, jak „nierówne” są ich dochody. To także sprzeciwia się pojęciu sprawiedliwości podatkowej.

**Ofiara równa proporcjonalna** – wszystkie podmioty, w relacji do łącznej korzyści z dochodu ponoszą tak samo dużą ofiarę. Jest możliwe zastosowanie progresywnej taryfy podatkowej. Może ona oddawać sens sprawiedliwości pionowej. Nietrudno spostrzec, że teoria ofiary znajduje swoje uzasadnienie w prawie spadającej korzyści granicznej rosnącego dochodu. Jest to jednocześnie jej podstawowa słabość, albowiem treść tego prawa nigdy nie została udowodniona. Jest ono w dalszym ciągu tylko naukową hipotezą [Gomułowicz 2001, 16].

**Zdolność płatnicza podatnika** może być konkretyzowana w inny od wskazanego sposób. Wymaga to zwrócenia uwagi na przedmiot podatku. Powinno być nim dobro, które niespornie można uznać za główny wskaźnik zdolności płatniczej. Początkowo dobrem był majątek, następnie – aż po dzień dzisiejszy – dochód. Ustalenie dochodu dla celów opodatkowania może nawiązywać do teorii źródeł, bądź teorii przepływu aktywów netto.

W rozważaniach na temat miernika zdolności płatniczej nie może zabraknąć koncepcji Kaldora, który proponował uczynić miarą zdolności płatniczej **dochód wydatkowany** [Kaldor 1995]. O ile dochód w ogóle może służyć jako wskaźnik ekonomicznej zdolności płatniczej, to w przypadku podatku od dochodu wydatkowanego pojawia się zasadnicza trudność. O ekonomicznej zdolności płatniczej podatnika można tylko wnioskować – i to albo z rodzaju, albo z wysokości wydatkowanego na konsumpcję dochodu. Podatek od wydatków bardziej obciąża osoby o wysokim udziale w konsumpcji i niskich dochodach, aniżeli osoby o niskim udziale w konsumpcji i wysokim dochodzie. Im wyższa jest stawka podatku pośredniego, tym bardziej znaczące jest naruszenie zasady zdolności płatniczej. Urzeczywistnienie

sprawiedliwości pionowej, przy zasadzie zdolności płatniczej, ma się dokonać dzięki progresywnej taryfie podatkowej. Kwestia sporna dotyczy **stopnia progresji**.

**Progresja podatkowa**, która jest ujmowana jako środek realizacji sprawiedliwości pionowej, może wywoływać – przy niewłaściwej skali taryfy podatkowej – tzw. paraliżujące efekty gospodarcze. Wystarczy wskazać dwa przykłady [Haller 1970, 23-26; Neumark 1961, 56-57; Wołowiec i Suseł 2010, 101-103; Wołowiec i Duszyński 2010, 36-46].

Progresywny podatek dochodowy – jeżeli uwzględnimy motyw zysku, będzie wywierał negatywny wpływ na skłonność do podejmowania inwestycji. Przede wszystkim dlatego, że przeciwwagą dla ryzyka inwestycyjnego jest stosunkowo zmniejszająca się szansa zysku. Inwestycje są niezbędne dla wzrostu gospodarczego (poprawy bytu rodzin), zwłaszcza inwestycje o wysokim stopniu ryzyka. Dla realizacji takich inwestycji musiałyby istnieć odpowiednio wysokie szanse zysku. Ale tu, oprócz innych czynników, wkracza wysoka progresja. Szkodzi ona gotowości do ponoszenia ryzyka. A to jest równoznaczne z zahamowaniem skłonności do inwestycji [Wołowiec 2007, 337-451]. Motyw wyższego relatywnie zarobku jest jedynym motywem zwiększenia wydajności pracy. Dlatego decyzja o zwiększeniu wydajności pracy zależy od subiektywnie ocenianego stosunku zachodzącego między zwiększonym wysiłkiem a przyrostem dochodu netto. Istotną cechą progresji jest to, że wraz z każdą dodatkową jednostką dochodu zwiększa się obciążenie podatkowe. Często podatek zwiększa się w tempie szybszym niż wzrasta podstawa wymiaru. Progresja podatkowa przeciwdziała wzrostowi wydajności pracy i to tym bardziej im wyższy jest dochód. Tą niekorzystną prawidłowością zostaje dotknięta przede wszystkim praca wysoko kwalifikowana. Mówiąc o sprawiedliwości obiektywnej należy stwierdzić, iż [Durankov 2017, 46]: 1) akceptowany jest pogląd, iż podatki sprawiedliwe mają ogólny charakter, czyli nie mogą być negocjowane, ani indywidualnie ustalane; 2) wymóg sprawiedliwości wyklucza elitarne ulgi w redukcji obciążeń podatkowych; 3) sprawiedliwy system podatkowy to system szczelny z punktu widzenia luk prawnych; 4) podatki pośrednie, wliczane w ceny towarów i usług, to podatki niesprawiedliwe, powodując regresję podatkową w odniesieniu do zamożnych podatników (bardziej z obiektywnego, niż subiektywnego punktu widzenia); 5) problem sprawiedliwości podatkowej na-

leży rozpatrywać w odniesieniu nie tylko do poszczególnych, ale i całego systemu podatkowego.

Kryterium **sprawiedliwości obiektywnej (poziomej i pionowej)** jest problematyczne, gdyż trudno jest rozstrzygnąć, które grupy powinny płacić wyższe podatki i o ile wyższe powinny być te podatki. Mimo licznych kontrowersji ekonomiści są zgodni co do dwóch kwestii. Po pierwsze efekt netto podatków powinien być progresywny, czyli rozkład dochodów po opodatkowaniu powinien być mniej zróżnicowany niż przed opodatkowaniem. Po drugie uzyskiwane nadwyżki należy dystrybuować na podwyższanie dochodów osób bardziej utalentowanych lub biednych. Konieczność wskazania grupy, do której miałyby trafić owa nadwyżka, powoduje kolejny problem. Dla kształtowania treści rozwiązań prawnych dotyczących opodatkowania duże znaczenie mają tak zwane grupy nacisku (grupy interesu). Zawsze i wszędzie takie grupy istniały i zawsze też, z większym lub mniejszym powodzeniem, próbowały wpływać na prawodawstwo podatkowe. Współcześnie grupy nacisku weszły w nowe jakościowo stadium. Są to duże, obejmujące całe gałęzie gospodarki związki zawodowe, ale także liczne związki specjalistyczne. Jak nigdy dotąd prężne i skuteczne powstały organizacje zrzeszające przedstawicieli życia gospodarczego. Wpływowe kluby tworzą członkowie rad nadzorczych, zarządów, dyrektorzy. Znaczącą pozycję grupy nacisku zdobywają w rozmaity sposób. Przy pomocy etycznie neutralnych środków i metod, ale także i przy zastosowaniu niedopuszczalnych – potrafią sobie stworzyć dostęp do przedstawicieli narodu (posłów i senatorów) i przedstawicieli rządu. Konsekwencją jest to, że prawodawstwo podatkowe coraz bardziej odzwierciedla taką „sprawiedliwość”, która jest sumą niesprawiedliwości.

### **3. Sprawiedliwość podatkowa a ulgi i zwolnienia podatkowe**

W stosunku do rozwiązań prawnych z dziedziny prawa podatkowego, w doktrynie dość powszechnie przyjmuje się pogląd, iż podatki i cały system podatkowy powinny być neutralne [Gomułowicz i Małecki, 105-108]. Oznacza to, że podatki należy tak konstruować, aby w żadnym razie nie utrudniać istnienia i funkcjonowania podatników, ale także tak, aby nie zawierały żadnych preferencji dla wybranych grup podatników [Wójtowicz i Smoleń 1999].

Opowiadanie się za neutralnością podatkową nie przesądza o negatywnym stosunku do wpływania poprzez preferencje podatkowe na realizację istotnych dla państwa celów pozafiskalnych. Przyjmuje się, że sprawiedliwość podatkowa jest realizowana poprzez powszechność i równość opodatkowania [Wołowicz 2002, 56-57]. Stosowanie różnorodnych preferencji podatkowych może być następstwem uwzględniania równości podatkowej ujmowanej subiektywnie. Równość taka wymaga bowiem dostrzeżenia różnej sytuacji materialnej, rodzinnej czy społecznej podatnika. Panuje powszechne przekonanie, że ulgi i zwolnienia podatkowe sprzyjają sprawiedliwości podatkowej. Argument sprawiedliwości pozwala przede wszystkim zyskać społeczną akceptację dla zmian w systemie obciążeń fiskalnych [Porcano 2001, 619-36].

Ulgi podatkowe są oceniane skrajnie. Jedni uważają, że sprzyjają korekcie obciążeń fiskalnych i sprawiedliwemu dopasowaniu wysokości podatku do sytuacji płatniczej osoby (rodziny), która go uiszcza. Inni uważają ulgi za przejaw dyskryminacji wobec tych, którzy z nich nie korzystają. Trudność polega na tym, że podatnik, któremu przyznano ulgę, nie uważa tego za wyraz preferencji, lecz „zadośćuczynienie sprawiedliwości”. Mogłoby się wydawać, przyjmując ten punkt widzenia za słuszny, że nie istnieją żadne przywileje podatkowe, a co najwyżej przepisy prawne inaczej traktują pewne okoliczności w sferze opodatkowania. Osobą nieuprzywilejowaną będzie więc ten, kto konsumuje i oszczędza w sposób niekwalifikujący się do uwzględniania specjalnych przywilejów. Państwo wprowadzające ulgi podatkowe przyznaje w sposób pośredni, że obciążenia fiskalne są zbyt duże. W praktyce wprowadzenie określonych ulg podatkowych może nie tylko nie sprzyjać sprawiedliwości, ale pogłębić niesprawiedliwość. Tak się dzieje w przypadku ulg, z których mogą skorzystać jedynie osoby o wysokich lub bardzo wysokich dochodach. Ulgi podatkowe można też traktować jako wypłaty subwencyjne dla uprzywilejowanych podatników. Traci na tym wiarygodność polityki podatkowej.

Podstawowym powodem uchwalania ulg podatkowych są najczęściej: wysokie stawki podatkowe, chęć wsparcia rodzin (podatników) w trudnej sytuacji socjalnej, realizacja prorodzinnej (prospołecznej) polityki podatkowej, złożoność techniczna zasad opodatkowania, rozdział ustawodawczy i wykonawczy organów w państwie oraz tradycja i system polityczny. Parla-

menty zdają sobie na ogół sprawę z istnienia wielu sposobów, dzięki którym wysokie stawki podatkowe nie mają zastosowania, ale jednocześnie organy władzy wykonawczej nie dysponują wystarczającą siłą, aby zmienić istniejący stan rzeczy. Wiele powodów ustanowienia ulg i zwolnień wynika z techniki prawa podatkowego. Nie mają one znaczącego wpływu na rozmiar dochodów publicznych, ale mają duży wpływ na dochody jednostek i grup społecznych. Ważny wpływ na istnienie ulg i zwolnień podatkowych ma tradycja. Nad względami historycznymi przeważają jednak względy polityczne. Poseł często zmuszony jest uwzględniać interesy różnych grup nacisku, bowiem grupy te mogą decydować o tym, czy zostanie ponownie wybrany i zasiądzie w parlamencie. Kolejnym istotnym powodem uchwalenia przywilejów podatkowych jest nieznanostwo terminologii przez szeroką opinię publiczną. Obywatele zainteresowani pracami parlamentu nad kształtem systemu podatkowego mogą otrzymać informacje głównie o strukturze stawek, natomiast nie dowiedzą się, co kierowało na przykład decyzjami sejmu w zakresie znacznego obciążenia podatkowego najbardziej zamożnych obywateli itd. Te kwestie kryje technika podatkowa [Głuchowski, Handor, i in. 2020, 22-24].

W konstrukcjach podatków występują różnorodne **formy preferencji podatkowych**. Jedną z takich konstrukcji jest **wyłączenie podatkowe** [Wołowiec 2006a, 19-23]. Oznacza ono sytuację, która nie podlega opodatkowaniu mimo istnienia stanu faktycznego, z którym ustawodawca łączy powstanie obowiązku podatkowego. Efektem zastosowania tej instytucji jest brak podmiotowego lub przedmiotowego obowiązku podatkowego. Można w ten sposób wyłączyć spod opodatkowania **minimalne dochody podatnika**, czy **kwoty minimum socjalnego** [Wołowiec 2006b, 39-46].

**Zwolnienie podatkowe** oznacza natomiast istnienie obowiązku podatkowego, od którego podatnik zostaje zwolniony w całości lub w części z mocy prawa lub na podstawie decyzji podatkowej. Jest ono prawną formą pominięcia całości lub części przychodu lub dochodu z danego źródła przy ustalaniu podstawy opodatkowania. Zwolnienie może mieć charakter bezterminowy lub terminowy. Zwolnienie ma podobny skutek jak wyłączenie, chociaż różni się od niego charakterem prawnym [Kosikowski i Ruśkowski 1994, 148; Wołowiec i Wolak 2009, 76].

Nowoczesny podatek dochodowy nie powinien zawierać żadnych zwolnień podmiotowych, ponieważ nie może on obejmować swoim zasięgiem jedynie niektórych podmiotów prawa podatkowego. W konstrukcji polskiego podatku dochodowego od osób fizycznych nie ma typowych zwolnień podmiotowych, a przepisy ustawy wykluczają możliwość ich uzyskania.

W podatku dochodowym od osób fizycznych znaczna ilość zwolnień związana jest z charakterem przychodów uzyskiwanych przez osoby fizyczne (zwolnienia z opodatkowania przychodów o charakterze socjalnym czy też przychodów związanych ze stosunkiem pracy), mało jest natomiast zwolnień dotyczących działalności gospodarczej.

Charakterystyczną preferencją podatkową może być tzw. **minimum wolne od podatku**. Polega ono na zwolnieniu od podatku wszystkich przychodów, gdy podstawa opodatkowania nie osiąga określonego minimum, względnie też zmniejszeniu podstawy opodatkowania o określoną z góry wielkość. Uzasadnienie tego zwolnienia oparte jest na przesłankach społecznych (zwolnienie od opodatkowania niskich dochodów) oraz na przesłankach natury technicznej (niewielkie wpływy podatkowe przy dużej pracochłonności związanej z ustaleniem ich wysokości) [Weralski 1978, 250].

**Ułgi podatkowe** polegają na wyłączeniu określonych wartości z podstawy opodatkowania lub na różnicowaniu stawek podatkowych dla różnych podmiotów, bądź przedmiotów opodatkowania. Podstawę opodatkowania określono w przepisach jako dochód skorygowany o określone odliczenia, które są ulgami podatkowymi. Większość tego typu odliczeń jest limitowana, a dodatkowym warunkiem jest prawidłowe ich udokumentowanie. Wydatki pomniejszające podstawę opodatkowania podlegają odliczeniom od dochodu tylko wtedy, gdy zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Różnica między kosztami uzyskania przychodów, a wydatkami, o które może być pomniejszony dochód podlegający opodatkowaniu jest – z ekonomicznego punktu widzenia – znaczna. Koszty pomniejszają przychód z danego źródła w celu ustalenia dochodu z tego źródła. Wydatki o charakterze ulg pomniejszają natomiast dochód „czysty” przed jego opodatkowaniem [Litwińczuk 1996, 90].

Oddziaływanie poprzez ulgi podatkowe na realizację **celów pozafiskalnych** opodatkowania ma zarówno negatywne, jak i pozytywne strony. System ulg polegający na obniżaniu stawki czy bezpośrednio kwoty podatku jest

prosty w konstrukcji, a gdy uwzględnimy aspekt psychologiczny, to odbierany jest jako rzeczywista ulga. Wykorzystanie preferencji jako rezultatu różnicowania podstawy opodatkowania jest bardziej skomplikowane w sensie rachunkowym. Istnienie w tym wypadku wielu zmniejszeń i zwiększeń podstawy wymiaru podatku sprawia, iż sposób naliczania wysokości zobowiązania podatkowego staje się bardziej złożony.

Odnosząc do zakresu oddziaływania systemu preferencji na realizację celów pozafiskalnych opodatkowania można wyróżnić dwie grupy poglądów. Zwolennicy pierwszej twierdzą, iż zakres stosowania ulg i zwolnień powinien być ograniczony do minimum lub też, że w ogóle nie powinno się realizować żadnych celów pozafiskalnych opodatkowania. Ich zdaniem ulgi i zwolnienia zniekształcają sygnały płynące z rynku [Markowski 1995, 10]. Z tego właśnie powodu ogranicza się, a nawet neguje możliwości, jakie stwarza konstrukcja podatku w zakresie realizacji funkcji stymulacyjnej i regulacyjnej opodatkowania. Z drugiej strony wielu autorów dowodzi konieczności oddziaływania poprzez odpowiednio skonstruowany system preferencji na różne sfery życia gospodarczego i społecznego.

Wydaje się, iż preferencje podatkowe, pełniąc funkcje pozafiskalne wcale nie muszą zniekształcać sygnałów płynących z rynku. Powinny być tak skonstruowane, aby bodźce płynące z rynku nie tylko nie były osłabione czy zniekształcone, ale nawet wzmocnione. Cechy te dobrze mogą spełniać np. ulgi z tytułu wprowadzania nowych technologii, innowacji itd. Poza tym są obszary, gdzie sygnały rynkowe prawie wcale nie występują lub są bardzo słabe. Może to dotyczyć inwestycji w zakresie ochrony środowiska, inwestycji w sferę nauki i kultury czy w regiony zagrożone wysokim bezrobociem strukturalnym.

Oczywiście zwolnienia i ulgi w systemie podatkowym nie powinny być zbyt liczne. Duża liczba różnorodnych preferencji sprawia, że system staje się skomplikowany i wystąpić mogą negatywne skutki w postaci sprzeczności w odcinkowym ich oddziaływaniu [Sokołowski 1995, 40-41].

Podatki pośrednio kształtują dochód i majątek będący w dyspozycji podatnika [Majchrzycka-Guzowska 1996, 79]. Przy analizie funkcji podatku jako regulatora dochodów podatnika brane są pod uwagę szczególnie takie aspekty jak: ochrona pewnego minimalnego poziomu dochodu, sytuacja rodzinna podatnika, struktura jego wydatków, źródła dochodów. Z tego punktu

widzenia podatek osobisty ma tę zaletę, że pozwala oceniać zdolność podatkową każdego podatnika i dostosować ciężar podatkowy do jego indywidualnych możliwości.

Mimo, iż pod koniec lat 80-tych w państwach zachodnich wystąpiły tendencje polegające na rezygnacji z różnych ulg i zwolnień w celu maksymalnego rozszerzenia podstawy opodatkowania, to jednak różnorodne preferencje podatkowe wciąż stanowią istotny składnik podatkowych systemów większości państw. W podatku dochodowym od osób fizycznych znaczna ilość zwolnień związana jest z charakterem dochodów uzyskiwanych przez osoby fizyczne, wśród których dużą część stanowią **dochody o charakterze socjalnym**.

Należy pamiętać, iż preferencje podatkowe mogą mieć inne przesłanki niż społeczne czy ekonomiczne. Jednym z kryteriów wprowadzania konstrukcji preferencyjnej może być kryterium polityczne. Polityczne metody wprowadzania preferencji podatkowych nie występują we współczesnych państwach demokratycznych, bowiem wprowadzałyby to klasowy charakter gospodarki i ustroju. Właśnie w gospodarce socjalistycznej tego typu ulgi i zwolnienia lub zwwyżki podatkowe dla określonych klas i grup społecznych występowały nader często, a interwencja podatkowa ograniczała się jedynie do „oddziaływania na kierunek i lokalizację działalności gospodarczej w układach drobnotowarowym i kapitalistycznym”, co praktycznie oznaczało dążenie do zlikwidowania działalności sektora podmiotów nieuspołeczniczonych [Wołowicz 2003, 257-66; Tenże 2007, 193-205].

Prawodawca podatkowy, stosując ulgi podatkowe, a co więcej – rozszerzając je w stosunku do stanu wyjściowego – pośrednio sam przyznaje, że stawki podatkowe są nadmierne. Praktyka taka jest dyskredytacją własnych rozwiązań. Traci na tym wiarygodność polityki podatkowej. **Ulgę podatkową można traktować jako wypłatę subwencyjną** dla uprzywilejowanych podatników. Są to udogodnienia podatkowe dyskryminujące tych, którzy z nich nie korzystają. Ulgi są ponadto nierówno rozdzielone. Przypadają przeważnie grupom o wyższych dochodach. Rozłożenie obciążeń podatkowych odbiega od założeń, które legły u podstaw budowy taryfy podatkowej. Ulgi prowadzą bowiem do „rozproszenia” przeciętnych stawek podatkowych dla takich samych skorygowanych dochodów brutto. Sprawiedliwość pozioma jest naruszona w całym obszarze dochodów. Głównie jed-



nak w obszarze dochodów wysokich. Z punktu widzenia sprawiedliwości pionowej ulgi prowadzą do zmniejszenia obciążenia przy bardzo wysokich oraz całkiem niskich dochodach.

#### 4. Psychologiczne granice opodatkowania dochodów rodziny

Sprawiedliwość subiektywna to sprawiedliwość w odczuciu opodatkowanych. „Podatki są sprawiedliwe wtedy i tylko wtedy, gdy spostrzegane jako sprawiedliwe”. We wszystkich krajach, w których przeprowadzono sondaże na temat sprawiedliwości systemu podatkowego, większość osób oceniła podatki jako niesprawiedliwe [Niesiołowska 2004, 507-10]. Inną kategorią subiektywnej oceny sprawiedliwości podatków jest ocena wymiany między jednostką a państwem. Zgodnie z teorią równowagi Adama motywacją jednostki stanowi poczucie sprawiedliwej wymiany. Ludzie porównują wkład, który wnoszą, z otrzymanymi rezultatami. Jeżeli bilans ten wypada na niekorzyść danej osoby, to odczuwa ona silny dyskomfort. Im większy jest ten dyskomfort, tym silniejsza jest jej motywacja do redukcji tego stanu. W odniesieniu do podatków to równowaga między korzyściami osiąganymi przez jednostkę i jej wkładem sprawia, że system podatkowy jest oceniany jako sprawiedliwy. Jeżeli postrzegany wkład na rzecz państwa przewyższa zyski, to podatnicy (obywatele) postrzegają system podatkowy jako niesprawiedliwy. Mogą ograniczać własny wkład, jak i dążyć do zwiększania własnych korzyści [Wołowicz i Duszyński 2010, 213-24]. Również złożoność podatków wpływa na ocenę ich sprawiedliwości. Wśród badaczy nie ma jednomyślności w ocenie kierunku tego wpływu. Niektórzy złożoność podatków utożsamiają z silnym poczuciem niesprawiedliwości, bowiem skomplikowane regulacje prawne wywołują frustracje i gniew. Gniew wpływa na ocenę sprawiedliwości podatków i zmienia obraz systemu na bardziej negatywny. Inni badacze wysoki stopień złożoności podatków łączą z poczuciem sprawiedliwości podatków. Dotyczy to sytuacji, w których złożoność jest odbierana jako ograniczenie nadużyć osób skłonnych do „rozciągania” granic prawa. Złożoność podatków jest wtedy uważana za oznakę sprawiedliwości podatków. Przeprowadzone na gruncie amerykańskim badania ujawniły pośredni wpływ złożoności podatków na ocenę sprawiedliwości. Złożoność negatywnie wpływa na **ocenę sprawiedliwości systemu podatkowego**, ale tylko wówczas, gdy nie towarzyszyły jej uzasadnienia oraz gdy powodowała

wzrost obciążeń podatkowych danej osoby. Zatem można stwierdzić, iż podatnicy skłonni są tolerować złożoność wtedy, gdy wiąże się to z redukcją własnych obciążeń. Ponadto poprzez dokładne określenie celów oraz dostarczenie uzasadnień można wpływać na wizerunek systemu, sprawić, że stanie się on bardziej pozytywny. Przekazywane podatnikom informacje przyczyniają się do tego, że w ocenie sprawiedliwości podatków zaczynają również uwzględniać percepcję społeczną. Tym samym przestają myśleć jedynie w kategoriach własnych korzyści i strat.

Ustawodawca, który chce zapewnić sprawną realizację dochodów budżetowych, nie może lekceważyć nastawienia podatnika wobec podatku oraz przesłanek, które kształtują to nastawienie. Przesłanki wskazują na zjawisko określane mianem psychologii podatkowej. Zatem może stwierdzić, iż **psychologia podatkowa** bada przesłanki i skutki reakcji podmiotów stosunków podatkowych podczas podejmowania decyzji w sferze opodatkowania. W warstwie treściowej psychologia podatkowa nawiązuje do maksymy: „stare podatki to dobre podatki”, uwzględniając nastawienie do podatków uwarunkowane „witalną sferą psychiki podatnika”. Podstawowym problemem jest odpowiedź na pytanie, jakie mogą i jakie powinny być relacje między realną (faktyczną) wysokością obciążenia podatkowego a jego rzeczywistym „odbiorem” przez podatnika. Relacja ta jest wypadkową indywidualnej oceny czy w sensie podatkowym „pracuję” jeszcze dla siebie, czy przede wszystkim dla budżetu państwa. To spojrzenie wiąże się z progiem wytrzymałości podatkowej podatnika. Podatnik ocenia przede wszystkim poziom dochodu, który pozostaje w jego dyspozycji w następstwie opodatkowania [Łączkowski 1992, 125]. Bardzo często ocena podatnika ma charakter subiektywny i różni się od oceny ustawodawcy. Zasadniczym kryterium odniesienia dla oceny sytuacji, która ukształtowała się po spełnieniu obowiązku podatkowego jest wskaźnik dobrobytu, będący pochodną konsumpcyjnego lub produkcyjnego wykorzystania dochodu. Podatnik formułuje subiektywną ocenę, która zawiera się w odpowiedzi na pytanie: jakie jest moje obciążenie podatkowe? Adekwatne do zdolności podatkowej, czy też za wysokie?

Ustawodawca określając **poziom obciążeń systemu podatkowego**, jak i jego strukturę postępować musi zgodnie z regułą „złotego środka” Arystotelesa. Z jednej strony potrzeby budżetowe determinują poziom obciążeń fis-

kalnych, z drugiej strony względy polityczne nakazują nie tyle umiar, lecz stosowanie takich rozwiązań, które zwiększając dochody podatkowe budżetu jednocześnie nie wywołują u podatnika subiektywnego wrażenia wzrostu obciążeń podatkowych. W teorii finansów publicznych występuje – mało eksponowany – nurt badawczy związany z iluzjami fiskalnymi, odnoszącymi się do obszaru zobowiązań podatkowych [Buchanan 1964, 164-69]. Teorie iluzji fiskalnych nawiązują do psychologicznego zjawiska iluzji w ogóle, a zostały rozwinięte przez włoskich ekonomistów A. Puvianiego i M. Fasianiego [Owsiak 2004, 192-94]. Istota iluzji fiskalnych polega na ukryciu opodatkowania, wysokości rzeczywistych obciążeń podatkowych, zróżnicowaniu ciężarów podatkowych itp. Iluzje fiskalne mogą być wywołane przez: 1) ukrywanie związku pomiędzy wielkością finansowych środków publicznych, a korzyściami odnoszonymi przez podatnika; 2) wywołanie wrażenia u podatnika, że płacone przez niego podatki są korzystne, gdyż w ich wyniku podatnik uzyskuje nadzwyczajne korzyści, wówczas nakładany podatek jest postrzegany jako mniej uciążliwy; 3) zastępowanie podatków opłatami i składkami – jest to skuteczny sposób wywoływania iluzji fiskalnych (podatnik ma złudne wrażenie, iż nie są to obciążenia o charakterze przymusu podatkowego); 4) wykorzystywania nastrojów społecznych dotyczących kwestii, której rozwiązanie wymaga realizacji dodatkowych wydatków; jest to dogodna okoliczność do wprowadzenia podatku, w efekcie podatnik solidaryzuje się ze społeczeństwem; 5) zastraszanie społeczeństwa negatywnymi skutkami w przypadku nie wprowadzenia podatku; 6) wprowadzanie wielu tytułów podatkowych (poszerzanie tzw. bazy podatkowej), co sprzyja powstawaniu iluzji, iż obciążenie podatnika jest mniejsze, niż w przypadku podatku wymierzonego od jednego przedmiotu (np. dochodu, majątku, obrotu, czynności itd.); 7) rozmywanie odpowiedzi na pytanie: kogo rzeczywiście obciąża podatek?

Zamazywanie związku pomiędzy wydatkami publicznymi a uiszczanymi przez indywidualny podmiot podatkami może się dokonywać poprzez: a) oparcie dochodów publicznych na dochodach sektora publicznego, co było charakterystyczne dla krajów realnego socjalizmu; podatek ma charakter ukryty, obywatelom wydaje się, że w ogóle nie płacą podatków lub płacą w minimalnym stopniu; b) stosowanie podatków pośrednich, ukrytych w cenach nabywanych towarów i usług; c) zaciąganie pożyczek (dług publiczny); tworzy to iluzję, że podatnik nadal zachowuje swój dochód, czerpie z niego

procent (oprocentowanie obligacji) zapominając, że w przyszłości władze publiczne muszą zrekompensować wydatki na spłatę i obsługę długu publicznego poprzez wzrost obciążeń podatkowych; d) finansowanie wydatków przez inflacyjne kreowanie pieniądza i obciążanie nimi podatnika poprzez wzrost cen towarów i usług; e) deklarowanie fałszywych obietnic, że nakładane podatki mają charakter przejściowy w związku z koniecznością poniesienia wydatków na nadzwyczajne cele społeczne, narodowe itp. – w rzeczywistości nałożone podatki nabierają cech trwałości.

Określenie **granic opodatkowania** ma istotne implikacje zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Polityk podatkowy mądrze unika przesady w obciążaniu podatkami, jeżeli w odniesieniu do całego systemu podatkowego kieruje się dyrektywą zachowania źródła podatku. Naruszenie źródła dochodu powoduje ewidentny spadek dochodów podatkowych. Nierozpoznanie granic opodatkowania, a zatem brak wiedzy dotyczącej „momentu” ich przekroczenia są równoznaczne z brakiem wiedzy o efektywności (wydajności) systemów podatkowych.

Jednostki dokonują wyborów nie na podstawie prawidłowo oszacowanych kosztów podatkowych, ale często na podstawie własnej świadomości tych kosztów oraz przewidywań co do ich wielkości. Niewiedza (nieświadomość) jednostki w odniesieniu do własnych zobowiązań podatkowych nie mierzy prawidłowo owej „nieświadomości”. Im lepiej podatnik jest poinformowany, tym większa powinna być jego „świadomość podatkowa”. Zatem „niewiedza” staje się w pewnym nieprecyzyjnym znaczeniu miarą „nieświadomości podatkowej”. Wiedza o skali stopnia reakcji podatników na zmiany w opodatkowaniu pozwala ustawodawcy efektywnie realizować projekty zmian w systemie podatkowym. Można wskazać na następujące obszary reakcji podatników: 1) podatnik postrzega zobowiązania podatkowe przez pryzmat stawek nominalnych. Przyjmując, że stawka nominalna wynosi 20%, a faktyczna 10% (dzięki systemowi ulg i zwolnień podatkowych), to ustawodawca redukując ulgi zbliży stawkę nominalną do realnej, np. na poziomie 15%, uzyskuje dwa efekty – podatnikom wydaje się że płacą mniej, a ustawodawca generuje wyższe dochody budżetowe; 2) szeroka baza podatkowa oznacza, że im więcej podmiotów i przedmiotów podlega opodatkowaniu, tym stawki w poszczególnych podatkach mogą być niższe. Jednocześnie podatnicy ulegają złudzeniu, iż poszczególne podatki są „niskie”; 3)

wprowadzanie do systemu podatkowego opłat i składek o charakterze podatkowym, pozwala zakamuflować faktyczny poziom obciążeń fiskalnych. Podatnicy postrzegają swoje obciążenia przez pryzmat stopy opodatkowania, nie dostrzegając innych ukrytych i przymusowych należności publiczno-prawnych.

### **Podsumowanie**

Podatki bezpośrednie obciążają podatnika w sposób pozostający w ścisłym związku z jego sytuacją dochodową (socjalną) lub majątkową. Do podatków bezpośrednich zalicza się podatki dochodowe oraz podatki majątkowe. Podatki bezpośrednie, a szczególnie majątkowe uważane są za nieprzerzucane, ale w rzeczywistości tak nie jest, zatem kryterium jedności podatnika i obciążenia go podatkiem jest niespójne. Należy zatem uznać – biorąc pod uwagę kryterium związku podmiotu z przypisanymi do niego cechami – iż podatki bezpośrednie to te, które są precyzyjnie związane z trwałymi i niezbywalnymi cechami podatnika lub miernikami aktywności gospodarczej, które są do niego przypisane poprzez prawa własności (dochód i majątek). Wady opodatkowania majątku: 1) zakres podatku majątkowego (rzeszczowego) jest istotnie ograniczony, dotyczy jedynie zauważalnych przedmiotów opodatkowania; 2) opodatkowując władanie majątkiem, jak i jego przyrost istnieje ryzyko nadmiernego opodatkowania składników majątkowych (stawka niszcząca substancję majątkową) niezależnie od strumieni dochodów generowanych przez majątek, czy indywidualnej sytuacji dochodowej (rodzinnej) podatnika; 3) często pojęcie majątku jest nieostre prawnie, ale można wyróżnić majątek trwały (lasy, grunty, domy itp.), który łatwo jest zinwentaryzować i opodatkować, jak i majątek ruchomy (wierzytelności, papiery wartościowe, dzieła sztuki, prawa własności intelektualnej itp.), w odniesieniu do których ustalenie podstawy opodatkowania i opodatkowanie jest niezwykle trudne, kosztowne, a czasem niemożliwe z uwagi na łatwość unikania opodatkowania i ukrywania podstawy opodatkowania.

Uzasadniając opodatkowanie majątku można odwołać się do zasady ekwiwalentności, zasady zdolności płatniczej oraz zasady i polityczno-społecznych reguł redystrybucji dochodów ludności. Zasada ekwiwalentności opiera się na założeniu, że istnieje związek między wysokością obciążeń podatkowych a wartością dóbr i usług publicznych świadczonych na

rzecz podatnika. Podatki majątkowe są dobrym przykładem zastosowania tej zasady. Państwo bierze na siebie obowiązek ochrony praw własności, ponosi wydatki związane z tworzeniem i utrzymaniem infrastruktury gospodarczej, stara się zapewnić spokój społeczny sprzyjający pełnemu i swobodnemu korzystaniu z własności. Władze lokalne dbają o stan dróg, sieć wodociągową i kanalizacyjną, zielen miejską, zapewniają oświetlenie ulic i utrzymanie ich w czystości. Działania takie umożliwiają pełniejsze korzystanie z posiadanego majątku oraz podnoszą jego wartość rynkową. Ze względu na to, iż większość wymienionych wydatków jest finansowana przez władze lokalne, podatki majątkowe zasilają głównie budżety lokalne [Krajewska 2004, 112-13].

Z kolei na relacje między wysokością podatków majątkowych a zdolnością płatniczą w największym stopniu wpływają przyjęte w społeczeństwie miary bogactwa i związanej z tym zdolności do pokrywania obciążeń podatkowych. Takim kryterium może być bowiem bieżący dochód podatnika, poziom jego wydatków konsumpcyjnych lub zgromadzony majątek, gdyż dzięki posiadanemu majątkowi można uzyskać wyższy dochód bieżący. We współczesnych konstrukcjach podatkowych zazwyczaj jako miara zdolności płatniczej przyjmowany jest dochód. Zarówno konstrukcja, jak i wysokość stawek podatków majątkowych zależą od tego, czy podatki te są traktowane jako samodzielne podatki, czy też jako uzupełnienie innych podatków. Podatki majątkowe są z reguły uważane za uzupełnienie lub korektę podatku dochodowego w celu pełniejszego uwzględnienia zdolności płatniczej podatnika lub redystrybucji dochodów podyktowanej względami społecznymi. Na dylematy natury społeczno-politycznej związane z konstrukcją podatku majątkowego zwraca uwagę A. Komar, pisząc: „Należy uwzględnić presję socjalną i polityczną na autorów podatku od majątku, zmierzającą do progresywnego obciążenia majątku. [...] Na ogół społeczeństwa uboższe domagają się wysokiego obciążenia majątku, gdyż wychodzą z założenia, że nie zawsze był on tworzony legalnie lub kosztem ubożenia innych” [Komar 1996, 211]. Doświadczenia wskazują, że samodzielnie funkcjonujące podatki majątkowe są z reguły progresywne, natomiast stanowiące uzupełnienie podatku dochodowego mają stawki proporcjonalne.

## PIŚMIENNICTWO

- Acocella, Nicola. 2020. *Zasady polityki gospodarczej*. Warszawa: PWN.
- Bloom, Walter J., i Harry Jr. Kalven. 1973. „The Anatomy of Justice in Taxation.” *University of Chicago Law Occasional Paper* 7:230-34.
- Buchanan, James. 1964. „Public Debt, Cost Theory and the Fiscal Illusion.” W *Public Debt and Futures Generations*, red. James M. Ferguson, 150-63. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Durankev, Boyan. 2017. „Taxation and social justice.” *Bulgarian Journal of Business Research* 2:46-55.
- Famulska, Teresa. 1996. „Sprawiedliwość podatkowa.” *Przegląd Podatkowy* 5:11.
- Gajl, Natalia. 1992. *Teorie podatkowe w świecie*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Głuchowski, Jan. 1999. „Sprawiedliwość podatkowa: założenia teoretyczne i możliwości aplikacyjne.” W *System podatków: Stan, kierunki reformy, wpływ na wzrost gospodarczy*. RSSG. Raport nr 35. Warszawa.
- Głuchowski, Jan, Dariusz Handor, i in. 2020. *Formy zmniejszania wysokości podatków w Polsce*. Warszawa: PWN.
- Gomułowicz Andrzej. 1995. „Postulat sprawiedliwości a system podatkowy.” *Monitor Podatkowy* 5:18.
- Gomułowicz, Andrzej. 2001. *Zasada sprawiedliwości podatkowej*. Warszawa: Dom Wydawniczy ABC.
- Gomułowicz, Andrzej, i Jerzy Małecki. 2004. *Podatki i prawo podatkowe*. Warszawa: LexisNexis.
- Haller, Heinz. 1970. *Probleme der progressiven Besteuerung*. Tübingen: Univeristy of Tübingen.
- Hallyday, Daniel. 2013. „Justice and Taxation.” *Philosophy Compass* 8 (12):1111-112.
- Harasimowicz, Jerzy. 1997. „Z zagadnień teorii podatku.” *Glosa* 5:21.
- Kaldor, Nikola. 1995. *An Expenditure Tax*. London: McMillan.
- Komar, Andrzej. 1996. *Finanse publiczne w gospodarce rynkowej*. Bydgoszcz: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Kosikowski, Cezary, i Eugeniusz Ruśkowski. 1994. *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: PWN.
- Krajewska, Anna. 2004. *Podatki. Unia Europejska, Polska, Kraje Nadbałtyckie*. Warszawa: PWE.
- Kristol, Irving. 1978. *Two cheers for capitalism*. New York: Basic Book.
- LeFevre, Tyler. 2001. „Justice in Taxation.” *Vermont Law Review* 41, nr 4:15-18.
- Litwińczuk, Hanna. 1996. *Prawo podatkowe podmiotów gospodarczych*. Warszawa: KiK.

- Łączkowski, Wojciech. 1992. „Granice opodatkowania.” *Acta Universitatis Łodziensis – Folia Iuridica* 2:129-33.
- Majchrzycka-Guzowska, Anna. 1996. *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: PWE.
- Mastalski, Ryszard. 1988. *Prawo podatkowe – część ogólna*. Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck.
- Markowski, Krzysztof. 1995. „Nie ma czystych rozwiązań.” *Życie Gospodarcze* 27:15.
- Mill, John S. 1921. *Principles of Political Economy*. London: McMillan.
- Neumark, Fritz. 1961. *Probleme der Steuerprogression*. Tübingen: Univeristy of Tübingen.
- Niesiołowska, Małgorzata. 2004. „Podatki.” W *Psychologia ekonomiczna*, red. Tadeusz Tyszcza, 100-102. Gdańsk: Gdańskie Wydawnictwo Psychologiczne.
- Owsiak, Stanisław. 2004. *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*. Warszawa: PWN.
- Perelman, Charles. 1959. *O sprawiedliwości*. Warszawa: PWN.
- Porcano, Thomas. 2001. „Distributive Justice and Tax Policy.” *The Accounting Review* 59, nr 4:619-36.
- Sokołowski, Jerzy. 1995. *Zarządzanie przez podatki*. Warszawa: PWN.
- Tegler, Eugeniusz. 1993. „Wybrane zagadnienia zdolności podatkowej.” W *Zdolność podatkowa i wiarygodność kredytowa przedsiębiorstwa*, red. Elżbieta Czerwińska, 19-21. Poznań: UMK.
- Weralski, Marek. 1978. *Finanse i prawo finansowe*. Warszawa: PWE.
- Wołowicz, Tomasz. 2002. „Ulgi i zwolnienia podatkowe.” *Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa* 11:9-12.
- Wołowicz, Tomasz. 2003a. „Podatek dochodowy od osób fizycznych a realizacja funkcji regulacyjnej i stymulacyjnej w latach 1992-2000.” *Polityka Społeczna* 1:210-14.
- Wołowicz, Tomasz. 2003b. *Wybrane zagadnienia opodatkowania dochodów osób fizycznych w latach 90-tych XX wieku*. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University.
- Wołowicz, Tomasz. 2006a. „Poziom obciążenia podatkiem dochodowym od osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej.” *Studia Europejskie* 4:111-13.
- Wołowicz, Tomasz. 2006b. „Proporcjonalne i progresywne opodatkowanie dochodów osób fizycznych.” W *Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów*, red. Adam Nalepka, 39-46. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University.
- Wołowicz, Tomasz. 2007. „Klasyfikacja preferencji stosowanych w podatku dochodowym od osób fizycznych w krajach UE.” *Studia Europejskie* 2:17-18.



- Wołowiec, Tomasz, i Aleksander Suseł. 2010. *Teoretyczne i praktyczne problemy opodatkowania dochodów osób fizycznych w Polsce*. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University.
- Wołowiec, Tomasz, i Marcin Duszyński. 2008. „Psychologiczne granice opodatkowania.” W *Współdziałanie. Rywalizacja – wybrane zagadnienia z psychologii kierowania*, red. Zenon Uchnast, 187-90. Nowy Sącz-Lublin: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University, Towarzystwo Naukowe KUL.
- Wołowiec, Tomasz, i Marcin Duszyński. 2010. „Personal Income Tax in the tax systems of EU member states (selected issues).” *Вісник Академії Митної Служби України. Серія: Економіка* 1:123-25.
- Wołowiec, Tomasz, i Piotr Wolak. 2009. *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w krajach Unii Europejskiej (wybrane aspekty)*. Nowy Sącz: Wyższa Szkoła Biznesu–National-Louis University.
- Wójtowicz, Wanda, i Paweł Smoleń. 1998. „Kierunki proponowanych zmian rodzinnych w podatku dochodowym od osób fizycznych.” *Opinia na zlecenie Sejmowej Komisji ds. Rodziny*.
- Young, Hobart P. 1998. „Distributive justice in taxation.” *Journal of Economic Theory* 2:321-35.
- Zee, Howell. 2005. „Personal income tax Reform: Concepts, Issues, and Comparative Country Development.” *Working Paper WP/05/87, IMF*, 11-14.

## **Opodatkowanie dochodów osobistych a zasada sprawiedliwości podatkowej**

### **Streszczenie**

Zasada zdolności płatniczej wyklucza podatki dotyczące całej społeczności o jednakowej wysokości, zapewnia ona także, że osoby o tym samym poziomie zdolności płatniczej (ang. *horizontal equity*) powinny płacić te same wielkości podatków. Rozstrzygnięcie czy stawka proporcjonalna, progresywna czy regresywna jest sprawiedliwa, pozostaje kwestią indywidualną. Sprawiedliwość podatkowa powinna też być realizowana poprzez powszechność i równość wobec wszystkich obywateli, aby obciążenia finansowe były proporcjonalne do osiągniętych dochodów.

**Słowa kluczowe:** sprawiedliwość opodatkowania, równość w opodatkowaniu, zdolność dochodowa

## **Taxation of Personal Income and the Principle of Tax Justice**

### **Summary**

The principle of payment capability excludes taxes that apply to the entire community of the same amount, and also ensures that people with the same level of payment capability (*horizontal equity*) should pay the same amount of taxes. The decision whether a proportional, progressive or regressive rate is fair remains an indi-

vidual matter. Tax justice should also be implemented through universality and equality with all citizens, so that the financial burden is proportional to the income generated.

**Key words:** justice of taxation, equality in taxation, payment capability

**Information about Author:** SYLWESTER BOGACKI, Ph.D., Institute of Public Administration, Management and Business, Faculty of Administration and Social Sciences, University of Economy and Innovation in Lublin; ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, Poland; e-mail: sylwester.bogacki@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-8330-4573>

**Information about Author:** TOMASZ WOŁOWIEC, hab. Ph.D., University Professor, Institute of Public Administration, Management and Business, Faculty of Administration and Social Sciences, University of Economy and Innovation in Lublin; ul. Projektowa 4, 20-209 Lublin, Poland; e-mail: tomasz.wolowiec@wsei.lublin.pl; <https://orcid.org/0000-0002-7688-4231>