

PIOTR GABRIEL, JAROSŁAW MIKOŁAJEWICZ

KILKA UWAG O USTAWIE Z DNIA 26 VII 1991 R. O PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH

I. UWAGI OGÓLNE

Z chwilą wejścia w życie w dniu 1 stycznia 1992 r. zasadniczej części ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, moc obowiązującą utracił cały szereg aktów prawotwórczych¹. Natomiast wprowadzony został w życie pierwszy z podatków, który ma się stać jednym z dwóch głównych elementów nowego polskiego systemu podatkowego. Pierwotnie zakładano, iż podatek ten zostanie wprowadzony w tym samym czasie, co drugi z zasadniczych elementów nowego systemu, a mianowicie podatek od wartości dodanej². Wprowadzenie jednej ustawy na miejsce kilku poprzednio obowiązujących znacznie upraszcza polski system prawa podatkowego, a jednego podatku — system podatkowy.

W tym miejscu chcielibyśmy się zająć nową regulacją pod kątem tego, czy realizuje ona następujące zasady: a) zasadę stanowienia obowiązku podatkowego ustawami, b) zasadę pewności prawa, c) zasadę jasności prawa, a w tym kontekście sformułowanymi w niej upoważnieniami ustawowymi dla organów administracyjnych, a ponadto kwalifikacją uregulowań ustawowych pod kątem spełniania przez nie postulatu dogodności opodatkowania.

¹ Są to następujące ustawy:

1) ustawa z dnia 4 lutego 1949 r. o podatku od wynagrodzeń, 2) ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku wyrównawczym, 4) ustawa z dnia 16 grudnia 1972 r. o podatku dochodowym, 5) ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, w części dotyczącej opodatkowania dochodów osób fizycznych z działów specjalnych produkcji rolnej, 6) art. 27 ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym, 7) wszystkie przepisy ustaw szczególnych, które statuowały zwolnienia przedmiotowe i podmiotowe osób fizycznych od podatków, względnie obniżki podatków, których obowiązek płacenia przewidywały wyżej wskazane Ustawy.

² Według projektu ustawy nosić on będzie nazwę: „podatek od towarów i usług”.



II. TECHNICZNE ELEMENTY PODATKU

Powszechnie przyjmuje się, że stanowienie obowiązków podatkowych należy do materii ustawowej (deklaruje to³ art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 19 grudnia 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych). Stąd też należałoby oczekiwać, że ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, tworząc z założenia wyłączną podstawę prawną opodatkowania dochodów osób fizycznych, będzie regulowała tę sferę obowiązków obywatelskich także w przyszłości. Nasze wątpliwości, czy tak w istocie będzie, postaramy się uzasadnić w punkcie III, gdzie przedstawiamy wadliwe, z bliżej tam określonych względów, upoważnienia ustawowe zawarte w ustawie z dnia 26 VII 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Zanim będzie można przejść do analizy ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych pod tym kątem, słów kilka o samym obowiązku podatkowym. Dla tego celu dogodnie jest przedstawienie tak zwanych technicznych elementów podatku, którymi są:

- zakres podmiotowy osób obowiązanych do zapłacenia podatku,
- zakres przedmiotowy danego podatku, to jest klasa sytuacji, z którymi ustawa wiąże powstanie obowiązku podatkowego⁴,
- podstawa podatku, to jest wielkość, od której oblicza się podatek,
- stawki podatkowe,
- ewentualne ulgi podatkowe,
- ewentualne zwolnienia podatkowe.

Wszystkie te elementy bowiem należy brać pod uwagę przy ustalaniu treści normy wyznaczającej obowiązek podatkowy.

³ Użyliśmy słowa „deklaruje” a nie „stanowi” ze względu na to, iż zgodnie z powszechnie przyjmowanymi założeniami, co do mocy prawnej aktów prawotwórczych ograniczenie dotyczące uchylecia mocy obowiązującej aktu prawotwórczego przez inny akt dotyczy jedynie uchylecia mocy obowiązującej aktu prawotwórczego o mocy prawnej wyższej przez akt prawotwórczy o mocy prawnej niższej. Oczywiście zaś jest rzeczą, że ustawy posiadają jednaką moc prawną (pominając kwestię ustawy zasadniczej i tzw. ustaw konstytucyjnych). Stąd zaś ustawa o zobowiązaniach podatkowych nie może stanowić normy, poprzez którą stanowienie obowiązków podatkowych staje się „materią ustawodawczą”. Równocześnie utrzymujemy jednak, że stanowienie obowiązków podatkowych należy do materii ustawodawczej, z innym jednakże uzasadnieniem, a to opartym o postanowienia Konstytucji. Skoro przyjmuje się, że do zakresu materii ustawodawczej należy normowanie sytuacji prawnej obywateli, w szczególności ich praw i obowiązków, należy uznać, a to na zasadzie dictum de omni, że dotyczy to także obowiązków podatkowych.

⁴ Abstrakcyjnie określone zdarzenia lub działania, których wystąpienie rodzi powstanie obowiązku podatkowego, ujęte są w każdej ustawie podatkowej. Obowiązek podatkowy powstaje tylko wówczas, jeżeli związany z danym podmiotem stan faktyczny zawiera ustawowe znamiona stanu faktycznego ujętego w normie prawnej.

III. UPOWAŻNIENIA USTAWOWE W USTAWIE O PODATKU DOCHODOWYM

Trzeba zwrócić uwagę, a to w kontekście zasady, iż obowiązek podatkowy może być ustanawiany tylko w drodze ustawy, na upoważnienia ustawowe zawarte w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych.

a) Zakres podmiotowy osób obowiązanych do zapłaty podatku; co do tej materii w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych nie napotykamy żadnych upoważnień ustawowych dla organów administracyjnych.

b) Zakres przedmiotowy podatku; również co do tej materii w omawianej ustawie nie napotykamy żadnych upoważnień ustawowych.

c) Podstawa podatku. Zgodnie z treścią art. 27 ust. 4 omawianej ustawy Minister Finansów otrzymał kompetencję do ustalania skali podatku dochodowego na każdy rok podatkowy. Ma to jednak następować według jasno określonych ustawowo kryteriów, a mianowicie na podstawie komunikatów Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego o wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w okresie trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy i jego wzrostu w stosunku do analogicznego okresu (roku ubiegłego). W ten sposób Minister Finansów otrzymał zarazem kompetencję do określania, w granicach przewidzianych upoważnieniem, przedziałów dochodu podlegającego opodatkowaniu podatkiem dochodowym oraz kwot, o które zmniejsza się podatek lub zaliczkę. Zauważyć trzeba, iż takie określenie kompetencji Ministra, minimalizując niebezpieczeństwo jakiegokolwiek arbitralności, prowadzić jednak może do daleko idącej zmiany konstrukcji ustawy. W pewnych warunkach ustawa może utracić swój „powszechny” charakter, jako iż obywatele nisko i średnio zamożni żadnych podatków nie będą płacili.

Upoważnienia tego nie można traktować z punktu widzenia prawnego jako wadliwego, jednak należy stwierdzić, iż przyjęcie tego rodzaju rozwiązania może doprowadzić do zwalniania pewnych grup obywateli z obowiązku podatkowego. Wystarczy do tego chociażby dalszy rozwój tendencji do rozziwienia między zarobkami tzw. „sfery budżetowej” a „sfery produkcji materialnej”. Radykalnej zmianie ulec też może sens społeczny podstawy opodatkowania, a stąd całej ustawy.

d) Stawki podatkowe. Artykuł 24 ust. 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych stanowi, że Minister Finansów w porozumieniu z Ministrem Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, w drodze rozporządzenia, określa normy szacunkowe dochodu z działów specjalnych produkcji rolnej dla tych podatników, którzy nie prowadzą ksiąg wykazujących przychody z tego źródła (co jest regułą). Tym samym Ministro-

wie ci otrzymali upoważnienie do określania treści obowiązku podatkowego, w ogólnie wskazanym zakresie „działy specjalne produkcji rolnej”, poprzez upoważnienie do określenia jednego z jego elementów — podstawy opodatkowania. Prowadzi to bowiem do sytuacji, że organy te mają możliwość samodzielnego decydowania o obowiązku podatkowym w ten sposób, że przez przyjęcie zbyt niskich norm szacunkowych w stosunku do faktycznie uzyskiwanych dochodów, mogą doprowadzić do obniżenia stopy podatkowej, w przypadku zaś krańcowym nawet do istotnej zmiany podstawy opodatkowania. Natomiast przez przyjęcie zbyt wysokich norm szacunkowych mogą z kolei doprowadzić do nie mającego uzasadnienia w konstrukcji ustawy obciążenia podatkowego tej grupy podatników. Organy te uzyskały zatem faktycznie upoważnienie do samodzielnego określania podstawy podatku oraz tego, która ze stawek podatku dochodowego znajdzie zastosowanie w stosunku do konkretnej grupy podatników.

Minister Finansów, na podstawie art. 41 ust. 6, otrzymał także kompetencję do ustalania na każdy rok podatkowy, kwoty dochodu osiąganego przez osobę nie będącą pracownikiem danego płatnika, z tytułu zawartej z płatnikiem umowy w dziedzinach wskazanych w art. 41 ust. 1 pkt 1, od której pobrana zaliczka stanowi należny podatek dochodowy. Ustalając tę kwotę Minister Finansów powinien się kierować komunikatami Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego o wysokości przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej w okresie trzech kwartałów roku poprzedzającego rok podatkowy i jego wzrostu w stosunku do analogicznego okresu roku ubiegłego.

Także to upoważnienie stwarza możliwość modyfikacji stawki podatkowej, choć bez naruszenia konstrukcji ustawy.

e) Ulgi podatkowe. Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych nie przewiduje w tej mierze żadnych upoważnień dla organów administracyjnych.

f) Zwolnienia podatkowe. Ustawa przewiduje dwa typy zwolnień. Pierwsze mają charakter zwolnień przedmiotowych. Technicznie skorzystanie z nich przez podatnika polega na odliczeniu przychodów z określonych ustawowo tytułów od ogólnej kwoty przychodów uzyskanych z określonego źródła przychodów. Zwolnienia te dotyczą świadczeń o charakterze socjalnym oraz kompensacyjnych. Drugie, to zwolnienia od podatku określonych kwot wydatkowanych z dochodu na wskazane w ustawie cele. Technicznie polega to na odjęciu tych kwot od dochodu przed opodatkowaniem w celu uzyskania dochodu, który dopiero podlega opodatkowaniu. Co do pierwszego typu zwolnień ustawa nie przewiduje żadnych upoważnień dla organów administracyjnych, co do drugiego — cztery.

Artykuł 21 ust. 3 omawianej ustawy upoważnia Ministra Finansów, po iporozumieniu się z Ministrem Edukacji Narodowej, do określenia rodzajów wydatków, podlegających odliczeniu od dochodów z tytułu prowadzenia szkół niepaństwowych, w części w jakiej zostały one wydatkowane na cele szkoły.

Artykuł 26 ust. 12 przyznaje Ministrowi Finansów kompetencję, po porozumieniu z Ministrem Edukacji Narodowej, do określenia rodzajów oraz zasad i warunków odliczania od dochodu wydatków ponoszonych przez podatnika na odpłatne kształcanie i doskonalenie zawodowe, przy czym górna granica tych wydatków została określona ustawowo do wysokości połowy jednomiesięcznego przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w rozumieniu art. 27 ust. 3 ustawy (czyli ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego do 15 listopada każdego roku w „Monitorze Polskim”). Jak już wyżej uzasadniliśmy, taki sposób określenia kompetencji organu administracyjnego stwarza możliwość faktycznej zmiany konstrukcji ustawy.

Szczególną doniosłość ma upoważnienie z art. 26 ust. 13 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, które przyznaje Radzie Ministrów kompetencje do określenia wydatków na inwestycje służące działalności gospodarczej oraz wydatków na racjonalizację użytkowania nośników energii, które także będą podlegały odliczeniu od dochodu. W ten sposób możliwe jest ustanowienie takich rozporządzeń, które w praktyce doprowadzą do tego, iż podatek dochodowy zostanie zapłacony przez konkretnych inwestorów w kwocie minimalnej albo w krańcowym przypadku w ogóle nie zostanie zapłacony. Rada Ministrów otrzymuje zaś potężną broń swojej polityki gospodarczej, polegającą na możliwości praktycznego zwalniania od podatku określonych grup inwestorów.

Ostatnie z upoważnień dla Ministra Finansów, zawarte w art. 26 ust. 14 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przyznaje mu kompetencję do określenia, po porozumieniu z Ministrem Pracy i Polityki Socjalnej, podlegających odliczeniu od dochodu wydatków ponoszonych przez podatnika na cele rehabilitacji własnej lub osób niepełnosprawnych pozostających na jego utrzymaniu oraz ustalenia zasad i warunków ich odliczania od dochodu.

IV. ZASADA STANOWIENIA OBOWIĄZKU PODATKOWEGO W DRODZE USTAWY

Wszystkie te, wyżej omówione, upoważnienia dla organów administracyjnych, brane łącznie, stwarzają nie zawsze w pełni uzasadnioną dostatecznymi racjami możliwość określania obowiązku podatkowego,

poprzez daleko idące modyfikacje poszczególnych jego elementów, aktami o randze podustawowej. Wprawdzie każde z upoważnień zawiera zastrzeżenie, iż użytek z niego może być czyniony tylko w drodze rozporządzenia⁵, niemniej stwierdzić trzeba, iż realizacja zasady statuowania obowiązku podatkowego ustawami zostaje, poprzez udzielenie tych upoważnień, poważnie zagrożona. Jak wskazaliśmy istnieje realne niebezpieczeństwo, iż poprzez akty wykonawcze, szczególnie w dłuższym odcińku czasu, może nastąpić zmiana społecznego sensu obowiązku podatkowego, i to nawet do tego stopnia, iż utraci on swój powszechny charakter. To zaś siłą faktu prowadziłoby do zmiany sensu samych, udzielonych ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych upoważnień! W takim przypadku nie dałaby się utrzymać nawet koncepcja materialnej regulacji ustawowej.

V. ZASADA PEWNOŚCI PRAWA

Utrata mocy obowiązującej szeregu ustaw, o czym napomknęliśmy w punkcie 1⁶, nie oznacza jednak utraty przez obywateli wszelkich korzystnych dla nich uprawnień, które były im gwarantowane przez te ustawy. Przepisy przejściowe ustawy o podatku dochodowym utrzymują bowiem te ustawy w mocy dla tych przypadków⁷, gdy poszczególni obywatele otrzymali z tych ustaw zwolnienia od podatku albo w pełni nie wykorzystali ulg przedmiotowych, które przez te ustawy były im przyznane i to w zakresie umożliwiającym pełne skorzystanie z ustawowo przyznanych „przywilejów”. W ten sposób ograniczone zostały ujem-

⁵ Co formalnie rzecz biorąc czyni zadość zasadzie regulowania danej materii ustawowo, gdyż przy powszechnie spotykanym rozumieniu przez regulację ustawową rozumie się regulację przez ustawę w sensie materialnym, to znaczy regulację w formie ustawy i rozporządzenia wydanego w oparciu o upoważnienie ustawowe.

⁸ Zostały one wymienione w przypisie 1.

⁷ Sformułowanie o utrzymaniu w mocy ustaw, zasadniczo już nie obowiązujących, dla określonych przypadków może na pozór wydawać się nieco dziwaczne. Jest to jednak związane raczej z nawykami myślowymi prawników, dla których albo jakiś akt prawotwórczy obowiązuje „w ogóle” albo nie obowiązuje. Jeżeli jednak zważymy, iż w rzeczywistości niejednokrotnie zdarza się, że do przypadków z „elementem starym” ustawodawca nakazuje stosować instytucje normowane aktami prawotwórczymi, których moc obowiązującą uchylił, pogląd o bezwzględnej utracie mocy obowiązującej owych „starych” aktów nie da się utrzymać. Trzeba by bowiem wówczas utrzymywać rzeczywiście absurdalny pogląd obowiązywania norm nie obowiązujących. Powyższe sformułowanie pozwala nam uchylić się od tego rodzaju zarzutu, a równocześnie nie przesądza szczegółowych kwestii, dotychczas jeszcze pod kątem teoretycznoprawnym należycie nie opracowanych, co do charakteru obowiązywania norm „starego prawa”.

ne skutki⁸, które zawsze towarzyszą wprowadzeniu nowego prawa. W szczególności zaś nie powinno dojść do zachwiania zaufania do prawa obowiązującego, w oparciu o które poszczególni obywatele planowali swoje życiowe interesy. Można stwierdzić, iż rozwiązania te dają podstawę do upowszechnienia Wśród obywateli poglądu, że natychmiastowe skorzystanie z ulg ustawowych bynajmniej nie jest konieczne, gdyż ustawodawca dba także o interesy tych, którzy w okresie zasadniczego obowiązywania danych ustaw skorzystać z nich w pełni nie zdążyli.

Z drugiej jednak strony owo swoiste uprzywilejowanie osób, korzystających z ulg, których na gruncie nowego państwa uzyskać nie można, powoduje pewne zachwianie równości szans poszczególnych podmiotów. Wiąza się z tym określone niebezpieczeństwa, w szczególności w przypadku działalności gospodarczej, może to prowadzić do zafałszowania obrazu rzeczywistej opłacalności poszczególnych przedsięwzięć. Oczywiście jest bowiem, że bez obciążeń podatkowych dana działalność jest bardziej opłacalna, a stąd stwarza się — co prawda iluzoryczne w naszych warunkach — szanse nieuczciwej konkurencji. Choćby przez obniżenie cen własnych usług czy towarów poniżej progu możliwego do przyjęcia przez osoby podlegające obowiązkowi podatkowemu według nowej ustawy⁹. Ryzyko to jest jednak, naszym zdaniem, minimalne, a to z uwagi na to, że: po pierwsze z owych ulg nie korzystają podmioty gospodarcze o dużym potencjale ekonomicznym, po drugie obserwujemy, przynajmniej na razie, raczej brak dostatecznej liczby podmiotów gospodarczych, niż ich nadmiar skłaniający do przedsięwzięcia tego rodzaju kroków.

Długi okres prac przygotowawczych, powszechna świadomość co do ich przedmiotu oraz pięciomiesięczny okres *vacatio legis* umożliwił wszystkim podmiotom zainteresowanym przystosowanie się do warunków prawnych stworzonych przez omawianą ustawę.

W kategoriach naruszenia zasady pewności prawa należy natomiast traktować liczne delegacje ustawowe dla organów administracyjnych. Za-

⁸ W szczególności przyjęta regulacja umożliwia respektowanie powszechnie przyjmowanej w prawoznawstwie i orzecznictwie zasady ochrony praw nabytych.

⁹ Ewentualne ujemne skutki dla podmiotów działających na podstawie nowego prawa w pewnym stopniu minimalizowane są regulacją zawartą w art. 22 ust. 5 i 6. Na mocy tych przepisów podatnik, który rozpoczął działalność, która w danym roku podatkowym przyniosła deficyt, może traktować nakłady na źródło przychodów poniesione w toku procesu inwestycyjnego jako koszty uzyskania przychodów także w latach następnych. Nie zmienia to oczywiście meritum sprawy, że jego sytuacja jest gorsza niż podatnika zwolnionego od obowiązku zapłaty podatku. Dążąc do uzyskania dochodów pozwalających chociażby na odzyskanie zainwestowanego kapitału musi się w perspektywie liczyć z obowiązkiem zapłaty podatku.

grażają one bowiem nie tylko realizacji zasady stanowienia obowiązku podatkowego w drodze ustawy, ale stwarzają też stan niepewności prawnej.

Upoważnienia te odsyłają do mających dopiero zostać ustanowionymi regulacji wykonawczych, przy czym rozstrzygnięcie wielu pytań o kształt norm zawartych w ustawie o powszechnym podatku dochodowym jest niemożliwe bez sięgnięcia do tych regulacji. Dopóki zatem nie zostanie opublikowane ostatecznie z rozporządzeń wykonawczych, tak długo będzie trwał stan niepewności prawnej¹⁰.

Zwróciliśmy uwagę już wyżej, iż charakter niektórych z przyszłych regulacji jako aktów wykonawczych da się ująć tylko w kategoriach formalnoprawnej więzi dynamicznej¹¹. Oczywistym jest, iż odesłanie do regulacji przyszłych zawsze stwarza stan niepewności prawnej. Stan ten pogłębiony jest jeszcze przez przyznanie zbyt szerokich kompetencji organom administracyjnym.

VI. ZASADA JASNOŚCI PRAWA

Omawiana ustawa ujęta jest w sposób nadmiernie skomplikowany. Wiele do życzenia pozostawia systematyka ustawy, która bynajmniej nie ułatwia interpretacji. Dla ustalenia treści obowiązku podatkowego konieczne jest niejednokrotnie sięgnięcie do wielu przepisów rozrzuconych po całej ustawie. Przejrzysta systematyka niewątpliwie ułatwiałaby zapoznanie się z treścią norm zawartych w tej ustawie adresatom tych norm oraz innym zainteresowanym osobom. Sposób wystąpienia tych norm także jest nader niejasny, np. wyraz „dochód” ma w obrębie tej ustawy co najmniej kilka znaczeń.

Według art. 9 ust. 2 omawianej ustawy „dochód” jest to nadwyżka sumy przychodów z danego źródła nad kosztami ich uzyskania osiągnię-

¹⁰ Ów stan niepewności jest dodatkowo pogłębiony przez docierające do opinii publicznej informacje o planowanych rozległych zmianach w omawianej ustawie. Zmiany takie przewiduje m.in. przygotowany przez Radę Ministrów projekt ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych.

¹¹ To znaczy, że normy aktów wykonawczych stanowione są w oparciu o kompetencje przyznane organom administracyjnym przez ustawodawcę ustawowymi normami kompetencji prawodawczej. W tym sensie, z formalnego punktu widzenia, wobec nazwania ich aktami wykonawczymi, są one takimi aktami. Dla uznania jednak, iż mają one materialnie charakter aktów wykonawczych do ustawy konieczne jest spełnienie przez te akty jeszcze jednego warunku koniecznego: tego, aby były one zawisłe treściowo od norm aktu ustawowego. W przypadku niektórych aktów, do których wydania ustawą o powszechnym podatku dochodowym zostały upoważnione organy administracyjne, spełnienia tego wymogu dopatrzeć się nie sposób.

ta w danym roku podatkowym. Znaczenie słowa „dochód” w tym przepisie pokrywa się zatem z potocznym jego rozumieniem.

W art. 21 ust. 1 pkt 36 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych pojęcie dochodu jest zupełnie swoiste. Biorąc literalnie „dochód” w rozumieniu tego przepisu, to tyle, co przychód z określonego w tym przepisie źródła.

W art. 24 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych pojawiają się trzy swoiste znaczenia tego wyrazu.

W ustępie 1 powołanego przepisu przez „dochód” rozumie się „dochód wykazany na podstawie prawidłowo prowadzonych ksiąg, zmniejszony o dochody wolne od podatku i zwiększony o wydatki nie stanowiące kosztów uzyskania przychodów, zaliczone uprzednio w ciężar kosztów uzyskania przychodów”.

W ustępie 2 tego przepisu przez „dochód” rozumie się „różnicę pomiędzy przychodem w rozumieniu art. 14¹² a kosztami uzyskania powiększoną o różnicę pomiędzy wartością remanentu końcowego i początkowego towarów handlowych, materiałów (surowców) podstawowych i pomocniczych, półwyrobów, wyrobów gotowych, braków i odpadków, jeżeli wartość remanentu początkowego jest wyższa.” W ustępie tym słowo „dochód” pojawia się raz jeszcze, ale już, naszym zdaniem prawidłowo, jako wyraz składowy nazwy złożonej: „dochód ze sprzedaży składników majątku trwałego związanego z prowadzoną działalnością”.

W ustępie 3 tegoż przepisu przez „dochód” rozumie się iloczyn wartości pozostałych na dzień likwidacji towarów handlowych, materiałów (surowców) podstawowych i pomocniczych, półwyrobów, wyrobów gotowych, braków i odpadków oraz wskaźnika procentowego, jaki wynika z udziału kosztów w przychodach w okresie ostatnich trzech miesięcy poprzedzających miesiąc, w którym nastąpiła likwidacja, albo w roku poprzedzającym rok podatkowy.

Poza tym w artykule tym słowo „dochód” pojawia się jeszcze kilkakrotnie, ale już jako wyraz składowy nazwy złożonej, tak że jest jasnym, iż chodzi tu o coraz to inne kategorie, wyróżniane dla celów podatkowych.

¹² Artykuł 14 ustawy z dnia 26 VII 1991 r. o powszechnym podatku dochodowym:

1 „Art. 14.1. Za przychód z działalności gospodarczej uważa się kwoty należne z tytułu świadczeń dokonanych w ramach działalności, po wyłączeniu wartości zwróconych towarów, udzielonych bonifikat i skont.

2. Przychodem z działalności gospodarczej są również: 1) przychody ze sprzedaży całości lub części składników majątku związanego z wykonywaną działalnością, nie stanowiące majątku obrotowego i nie będących nieruchomościami lub prawami, o których mowa w art. 10 ust. 1 pkt 8, 2) otrzymane dotacje przedmiotowe, 3) różnice kursowe, 4) kary umowne.

W art. 25 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych pojawia się słowo „dochód” w zupełnie swoistym sensie, jako dochód „zasadnie oczekiwany” (skądinąd przedmiotowa regulacja jest racjonalna jako zapobiegająca matactwom podatkowym). W art. 32 ustawy o powszechnym podatku dochodowym ustawodawca powraca do pojęcia dochodu z art. 9 ust. 2, stwarza jednak tu pewną komplikację, gdyż zapewne wielu z adresatów nie zorientuje się, iż o ile podatek w stosunku rocznym wymierzany jest od dochodu po odliczeniu kwot wydatkowanych na określone cele, to zaliczki są ściągane od dochodu bez tych odliczeń, obliczanego w skali miesięcznej.

Przykłady wieloznaczności na gruncie tej ustawy można by mnożyć. Jak się wydaje łatwo byłoby ich uniknąć przez wprowadzenie nazw złożonych, których samo brzmienie sygnalizowałoby, że o co innego w danym przypadku chodzi.

Wszystkie te braki powodują, iż ustawa jest praktycznie niekomunikatywna dla adresata norm w niej wyrażonych. Nie ma on praktycznie możliwości prządarca się przez gąszcz terminów fachowych i różnych przepisów konkretyzujących treść normy stanowiącej dlań obowiązek podatkowy.

Żeby nie być gołosłownym: dla ustalenia podstawy opodatkowania konieczne jest ustalenie najpierw dochodu w różnych znaczeniach tego słowa, to zaś wymaga ustalenia jakie wydatki można potraktować jako koszty uzyskania przychodu i które spośród przychodów składowych podlegają odliczeniu od przychodu ogólnego jako zwolnienia przedmiotowe. Jeśli uwzględnić, że koszty mogą występować w trzech formach: jako faktycznie poniesione, ustawowo stypizowane oraz wyrażone procentowo jako ryczałt dla poszczególnego źródła przychodów już ta operacja jest bardzo skomplikowana. Ustawa nie pozwala na łączenie ze sobą niektórych dochodów i zezwala na odliczenie niektórych wydatków, podlegających odliczeniu od dochodu osobno od tych dochodów, inne zaś nakazuje dla tego celu zsumować.

Nie kwestionując merytorycznej trafności przyjętych rozwiązań, trzeba stwierdzić, iż są one zakomunikowane w sposób bardzo skomplikowany.

VII. ZASADA DOGODNOŚCI OPODATKOWANIA

Zasada dogodności opodatkowania nakazuje takie uregulowanie sposobu pobierania podatku, by było to najmniej uciążliwe dla podatnika.

Tymczasem, jak już wspomnieliśmy wyżej, zaliczki na poczet podatku dochodowego pobierane są od dochodu przed odliczeniem kwot umniejszających dochód do opodatkowania obliczanego w skali miesięcznej. Na-

tomiast wymiar podatku dochodowego następuje w skali rocznej od dochodu umniejszonego o kwoty podlegające odliczeniu.

W konsekwencji więc, po dokonaniu przez podatnika przysługujących mu odliczeń, może okazać się, iż dokonał on poważnych nadpłat. Tym samym pozbawiony został, w przypadku gdy suma zaliczek przekracza kwotę należnego podatku, możliwości dysponowania określonymi kwotami pieniężnymi. W warunkach niestabilizowanej gospodarki, wysokich odsetek od kapitału, które można osiągnąć na rynku finansowym oraz przy zjawiskach inflacyjnych może się okazać, iż realnie poniósł on większe koszty, niż wynikałoby to z ciężącego na nim obowiązku podatkowego. Straty te nie są rekompensowane albowiem nadpłacone zaliczki bez naliczenia procentów zostaną zaliczone na następne należności podatkowe, a tylko w ostateczności, także bez oprocentowania, zwrócone¹³.

Przyjęta konstrukcja zaliczkowania wydaje się, choć i w tym przypadku nie bez zastrzeżeń, do przyjęcia w warunkach ustabilizowanej gospodarki. Realizuje też zasadę dogodności opodatkowania w stosunku do osób posiadających stosunkowo niewysokie dochody ze stosunku pracy i podobnych, jako iż pozwala uniknąć konieczności zapłaty znacznych sum w jednym określonym terminie, rozkładając obciążenie podatkowe na cały rok. W przypadku podatników osiągających wysokie dochody, nabywających czy remontujących lokale mieszkalne czy inwestujących nie znajduje ona jednak uzasadnienia w konstrukcji całej ustawy i prowadzi do nadmiernego zubożenia tych podatników.

VIII. ZAKOŃCZENIE

Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych, mimo wielu braków stanowić może rzeczywisty przełom w powojennym polskim prawie podatkowym¹⁴. Ma też doniosłe znaczenie polityczne i społeczne. Przede wszystkim zmienia zasadniczo stosunek obywatela do państwa. Statuuje bezpośredni obowiązek podatkowy wszystkich niemal obywateli, uzmysławia każdemu, iż ciężar utrzymania państwa spoczywa właśnie na barkach obywateli. Zmienia to zasadniczo relację pomiędzy państwem, a w szczególności administracją państwową, i obywatelami. Umożliwia też, w dużo większym niż to było możliwe dotychczas zakresie, określenie i wyrównanie szans wszystkich obywateli prowadzących jednorodną działalność mającą na celu uzyskiwanie dochodów.

¹³ Artykuł 29 ust. 2 ustawy z dnia 19 XII 1980 r. o zobowiązaniach podatkowych.

¹⁴ W okresie międzywojennym regulację dotyczącą podatku dochodowego zawierała, wielokrotnie zmieniana, ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym Podatku dochodowym i majątkowym (Dz. U. Nr 82 z 1920 r. poz. 550 z późn. zm.).

SOME REMARKS ON THE ACT OF 26 JULY, 1991 ON PERSONAL INCOME TAX

S u m m a r y

1. The article presents the Act of 26 July, 1991 on Personal Income Tax. The introduction of this Act is a significant step towards the reform of the Polish tax system.

2. The authors have undertaken the task of analyzing the said Act from the point of view of its consistency with some principles of law: the principle of security of law, the principle of imposing taxes by means of statutes, the principle of clarity of law and the principle of tax convenience.

3. The authors have analyzed statutory delegations to enact executive legislation by administrative organs and pointed to potential dangers for the aforementioned principles of law inherent in such delegations.