

ANDRZEJ GOMUŁOWICZ

ZASADA ZDOLNOŚCI PŁATNICZEJ PODATNIKA

Nauce o podatkach od samych jej początków przyświecały cele praktyczne¹. Z uwagi na to mało miejsca poświęcano teoretycznym rozważaniom. Nauka o podatkach miała przede wszystkim zająć się opracowaniem takich reguł postępowania, które nieomalże natychmiast dałyby sprawdzalne pod względem fiskalnym wyniki. Nurt taki ukierunkowany był zasadniczo na techniczne sposoby osiągania wysokich dochodów budżetu państwa. Można przypuszczać, że niechęć do bardziej ogólnych rozważań miała swoje źródło również w lekceważeniu przez praktykę finansową tego, co nie może być niezwłocznie wprowadzone w życie.

Tymczasem teoretyczne ujęcia tematyki podatkowej są potrzebne. Mogą one polegać m. in. na wskazywaniu sił kierujących dziedziną podatków i prawidłowości ich kształtowania, wyjaśnianiu zjawisk podatkowych, rozpoznawaniu ich przyczyn i prawdopodobnych następstw. Nauka o podatkach służyć może poznaniu prawdy o wskazanych problemach, natomiast nie jest jej zadaniem udzielanie praktycznych porad. To już jest domena polityki. To właśnie polityka w oparciu o naukę może realizować takie cele, które współcześnie uznaje za potrzebne.

Nauki o podatkach nie należy traktować jako rodzaju praktycznej umiejętności², może ona tylko prowadzić do praktycznych działań. Lekceważenie przez praktykę finansową nauki o podatkach skazywać może praktykę na podejmowanie błędnych działań w zakresie rozwiązań podatkowych.

Droga do rozumienia tego, czym jest podatek, wiedzie przez rozumienie tego, czym jest państwo. Zasady, na których opiera się opodat-

¹ W. Gerloff, *Wesen und Aufgabe der Finanzwissenschaft. Ihre Stellung und Beziehungen zu anderen Wissenschaften*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 1, Tübingen 1952, s. 42; tenże, *Die Steuerwirtschaftslehre*, w: *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 2 Aufl., Bd. 2, Tübingen 1956, s. 240; zob. także J. Chechliński, *Z zagadnień teorii podatku*, Warszawa 1963, s. 7 i n.

² Zob. np. E. Wojciechowski, *Systemy podatkowe*, w: *System instytucji prawo-finansowych PRL*, t. III, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1985, s. 114 i n.; por. M. Weralski, *Pojęcie podatku*, w: *System instytucji*, s. 18; zob. także *Raport o stanie prawa finansowego i pożądanym kierunkach jego rozwoju w okresie realizacji II etapu reformy gospodarczej*, Warszawa 1988, s. 5 i n.

kowanie, wypływają z zasad politycznych, gospodarczych i społecznych, na których opiera się samo państwo. Istota podatku zmienia się wraz ze zmianą stosunku między płacącym podatek (podatnikiem) i pobierającym podatek (państwem)³.

Współczesne systemy podatkowe państw demokratycznych wywodzą swój rodowód faktycznie z rewolucji francuskiej. W zasadzie od tego bowiem czasu obywatel nie jest już poddanym państwa. Staje się on raczej suwerenem, który swą „własną władzę” deleguje na rzecz władzy państwowej. Dlatego nie budzi już obaw wolność jednostki. W podatkach zatem, ujmowanych jako kategoria historyczna, przejawia się tzw. duch czasu⁴. Oddaje on ideowy klimat danej epoki.

W państwie demokratycznym duże znaczenie ma praktyka podatkowa. Należy przez nią rozumieć nie tylko prawodawstwo podatkowe, ale także wykonywanie prawa przez organy podatkowe. Wykonawca ustaw podatkowych może nieraz złagodzić ich wady, jeżeli liczy się z duchem czasu i sprawiedliwością podatkową; może jednak wypaczyć nawet najlepsze intencje prawodawcy⁵.

W państwie prawnym systematyczne stronnice interpretowanie i wykonywanie ustaw podatkowych przez organy podatkowe określić można jako nadużycie władzy. Jest to zjawisko negatywne, nie przynosi budżetowi państwa trwałej korzyści. Zmusza społeczeństwo do obrony poprzez stosowanie rozmaitych form uchylania się od obowiązku podatkowego⁶.

Praktyka podatkowa sprawiedliwym wykonywaniem ustaw podatko-

³ Oto niektóre przykłady potwierdzające tę tezę. Państwo starożytne, którego ustroj społeczny i ekonomiczny opierał się na uświęconej przez zwyczaj i prawnie uznanej idei podboju, przemocy i wyzysku, stworzyło system podatkowy bliski swym charakterem idei tak rozumianej państwowości. Stałe daniny ludów podbitych i sprzymierzonych stanowiły najważniejsze źródło dochodów państwa. W średniowieczu, w państwie patriarchalnym, panujący z tytułu swej własności ziemi oraz najwyższej władzy nakładał daniny w dowolnej formie i rozmiarach. System podatkowy oparty był na różnego rodzaju opłatach domonialnych, dziesięcinach. Państwo o charakterze absolutystycznym wytworzyło i rozbudowało system regaliów. Na ten rodzaj zależności wskazywali m. in. Monteskiusz, Justi, Quesnay. Zob. także na ten temat: W. Lotz, *Finanzwissenschaft*, Tübingen 1917, s. 5 i n.; F. Neumark, *Vom Wesen der Besteuerung*, Tübingen 1961; J. Chechliński, *Z zagadnień teorii podatku*, s. 84 i n.

⁴ Podatek nie jest zjawiskiem przypadkowym, a zwłaszcza źródła opodatkowania, formy opodatkowania zależne są od ukształtowanych w danym czasie form życia politycznego i społeczno-gospodarczego. Ten związek jest w nauce powszechnie uznawany; zob. np. F. Neumark, *Theorie der Besteuerung*, w: *Handbuch der Sozialwissenschaft*, Bd. 10, Tübingen 1959, s. 93; R. Weber-Fas, *Allgemeines Steuerrecht*, Tübingen 1979, s. 1 i n.; H. Haller, *Die Steuern*, Tübingen 1980, s. 9.

⁵ Zob. np. R. Mastalski, *Interpretacja prawa podatkowego. Źródła prawa podatkowego i jego wykładnia*, Wrocław 1989, s. 38 i n.

⁶ W przypadku opodatkowania bezpośredniego można uniknąć płacenia podatku, np. zatajając przedmiot opodatkowania czy też składając nierzetelne zeznania podatkowe.

wych może przyczynić się do budowania i podnoszenia zaufania społeczeństwa do państwa i prawa. Miałoby to swoje znaczenie w kształtowaniu tzw. moralności podatkowej.

W miarę rozwoju cywilizacyjnego wzrasta zainteresowanie nauki zagadnieniem kształtowania się ciężaru podatkowego wśród podatników, a zwłaszcza tym, wedle jakich zasad różnicować opodatkowanie. Szczególne znaczenie miały w tym względzie poglądy dwóch klasyków nauki skarbowości — A. Smitha i A. Wagnera.

Koncepcje podatkowe A. Smitha, wyłożone w trzecim rozdziale *Badan nad naturą i przyczynami bogactwa narodów* wyrastały z poglądów liberalizmu ekonomicznego, a w opozycji do epoki absolutyzmu.

Wysokość opodatkowania, zdaniem A. Smitha, powinna nawiązywać do zdolności płatniczej. Podatki muszą pozostawać w „najściślejszym stosunku” do możliwości finansowych podatnika, czyli „proporcjonalnie do dochodu”⁷. To stwierdzenie, według przyjętych w nauce skarbowości oraz w nauce finansów i prawa finansowego ocen wskazuje, że A. Smith, w opodatkowaniu proporcjonalnym upatrywał właściwego sposobu różnicowania ciężaru podatkowego. Chcąc zachować pełną obiektywność należy przypomnieć, że A. Smith nie wypowiedział się w tej kwestii tak jednoznacznie i stanowczo. Stwierdził bowiem także: „nie jest rzeczą nierozsądną, aby bogaci uczestniczyli w publicznych wydatkach nie tylko proporcjonalnie do swych dochodów, ale nieco powyżej tej proporcji”⁸. Ta wypowiedź, jeżeli dopatrywać się w niej załączków idei progresywności, pozostaje jednak na marginesie zasadniczego nurtu rozważań A. Smitha.

Koncepcje podatkowe A. Wagnera zakładały powszechność i progresywność opodatkowania⁹. Tylko w ten sposób, zdaniem A. Wagnera, nawiąże się do zdolności płatniczej podatnika.

Powszechność podatków wywodzi A. Wagner z idei równouprawnienia. Powszechność opodatkowania zaleca, aby system podatkowy: 1) nie zawierał przywilejów podatkowych zwalniających od opodatkowania, 2) uniemożliwiał uchylanie się od obowiązku zapłacenia podatku.

Progresywność opodatkowania znalazła oparcie w koncepcji solidaryzmu społecznego. Koncepcja ta głosi, że każdy członek społeczeństwa powinien przyczyniać się do sprawy „dobra publicznego” wedle swoich możliwości, w tym przypadku — finansowych. Uszczerbek natury finansowej mierzy się nie absolutnym rozmiarem podatku a stopniem, w jakim ciężar zapłaty odczuwa podatnik.

Można zgodzić się z dawno temu sformułowaną tezą, że rozkładanie ciężaru podatkowego powinno dokonywać się bez ucisku dla klas nie-

⁷ A. Smith, *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. II, Warszawa 1954, s. 584 i n.

⁸ Ibidem, s. 609.

⁹ A. Wagner, *Finanzwissenschaft*, Leipzig 1890, s. 288.

zamożnych, ale i bez grabieży mienia bogatych"¹⁰. Z tego względu podatki nie powinny być absolutnie równe (proporcjonalne), a dostosowane do „siły” podatkowej podatnika. Ostateczną granicą podatku jest „zasobność”, „możność płacenia”.

Rodzaje i formy podatków pojawiają się w zależności od ukształtowanych form życia politycznego i społeczno-gospodarczego. Obecnie zmiany przybierają taki kierunek, że podatki przychodowe uznaje się za nie odpowiadające współczesnym tendencjom, rozwój zaś systemów podatkowych zmierza ku powszechnemu podatkowi dochodowemu¹¹.

W podatkach bezpośrednich obciążających ludność, a do takich należą podatki typu dochodowego, wysokość podatku zależy przede wszystkim od przyjętej podstawy opodatkowania i rodzaju oraz konstrukcji skali podatkowej.

Można przyjąć, że podstawa opodatkowania jest pewnego rodzaju wskazówką określającą, jak wysoki podatek podatnik może zapłacić. Natomiast stawki podatkowe wskazują głównie na to, jak wysoki podatek powinien zapłacić.

Wybór rodzaju stawek przesądza o tym, czy przyrost podstawy opodatkowania będzie obciążony proporcjonalnie, progresywnie czy regresywnie. Sama natomiast konstrukcja skali decyduje o tym, w jakim stopniu obciążony będzie wzrost podstawy opodatkowania, a także jakie będą granice tego obciążenia.

W literaturze prawnofinansowej na ogół niespornie przyjmuje się, że im podatnik zamożniejszy, tym większy podatek może zapłacić¹².

Z punktu widzenia zdolności płatniczej podatnika byłoby rzeczą pożądaną, żeby prawodawca miał możliwość jak największego zbliżenia do siebie dwóch wielkości: tj. kwoty, którą podatnik może zapłacić i kwoty, do zapłacenia której jest zobowiązany. Praktyczne osiągnięcie tej zbieżności jest — z wielu powodów — trudne. Wymiar podatku wyraża bowiem zawsze konkretna kwota. Natomiast gdy idzie o zdolność płatniczą podatnika, to można ją co najwyżej określić jako granicę, której podatek nie powinien przekraczać.

Trzeba także określić, jakie konsekwencje ma pociągać za sobą respektowanie zdolności płatniczej podatnika przez prawodawcę. Nasuwają się tu dwie kwestie. Po pierwsze — czy zdolność ta wzrasta w miarę wzrostu dochodu podatnika, proporcjonalnie czy też progresywnie? Po drugie — czy prawodawca zmierza tylko do biernego respektowania zdol-

¹⁰ S. Głąbiński, *Wykład nauki skarbowości*, Lwów 1902, s. 358.

¹¹ Theo Hitiris, *Import Duties, Tax Structure and Economic Development*, University of York 1988 (opracowanie przygotowane na 44 kongres International Institute of Public Finance).

¹² I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów ludności w warunkach reformy gospodarczej*, Warszawa 1985, s. 49 i n.; por. H. Litwińczuk, *Podatki majątkowe*, w: *System instytucji*, s. 333 i n.; J. Jaśkiewiczowa, *Podatki konsumpcyjne*, w: *System instytucji*, s. 392.

ności płatniczej (tj. nienaruszania jej przez wymiar podatku), czy też zależy mu na różnicowaniu obciążenia podatkowego w zależności od reprezentowanych przez podatników różnych jej poziomów?

Samo pojęcie zdolności płatniczej jest nieostre i w dalszym ciągu budzi spory. Wstępnie można przyjąć założenie, że podatnik zamożniejszy reprezentuje większą zdolność płatniczą od podatnika mniej zamożnego. Za pomocą jakich kryteriów mierzyć jednak stan zamożności? Jest to przecież także pojęcie wieloznaczne.

W związku z tym — przyjmując konieczne uproszczenia — można zaproponować, aby przez zdolność płatniczą rozumieć zdolność podatnika do poniesienia takiego ciężaru podatkowego, który w sposób zasadniczy nie zmieni jego sytuacji ekonomicznej.

Trudność polega teraz na tym, że nie jest łatwo ustalić takie obiektywne kryteria, które pozwoliłyby stwierdzić, kiedy to sytuacja podatnika zmieni się po zapłaceniu podatku „zasadniczo”.

Wskazać tu można na dwa różne spojrzenia, przy czym oba subiektywne. Jedno, to stanowisko podatnika. W tym ujęciu zdolność płatnicza to wysokość daniny pieniężnej, którą podatnik jest gotów zaakceptować jako słuszną¹³. Drugie, to widzenie tego zagadnienia przez prawodawcę. Według prawodawcy istnieją obiektywne przesłanki, które pozwalają wskazać na poziom zdolności płatniczej podatnika, takie m.in. jak: wielkość obrotu, wysokość dochodu, wartość majątku.

W nauce o podatkach, za najbardziej zadowalający miernik zdolności płatniczej uznaje się na ogół wysokość dochodu. Spośród wielu argumentów wspierających tę tezę istotny jest jeden: wysokość dochodu może być dokładną informacją o materialnej sytuacji podatnika. Oczywiście z pewnymi zastrzeżeniami. Pierwsza uwaga, która w związku z tym nasuwa się, jest następująca: równy co do wysokości dochód nie reprezentuje jednakowej zdolności płatniczej. Pomijając takie okoliczności faktyczne, jak to, ile osób pozostaje na utrzymaniu z tego dochodu, istnieje konieczność rozróżnienia między dochodem fundowanym i niefundowanym, dochodem powtarzającym się regularnie a dochodem niestałym.

Dochody fundowane czerpane są przede wszystkim z majątku, kapitałów pieniężnych, praw majątkowych; dochody niefundowane pochodzą głównie z pracy — są to wynagrodzenia i płace. Dochody fundowane są, z zasady stałe, pewne, odznaczają się regularnością, a także — i to jest ważny wyróżnik — są pod względem wielkości najczęściej nieporównywalne z dochodami fundowanymi. Każdy z obu rodzajów dochodu reprezentuje inną zdolność płatniczą.

Okazuje się, że nawet starannie dobrane wskaźniki zdolności płatniczej (np. wysokość dochodu) nie mogą być w pełni obiektywną miarą jej rzeczywistej wielkości.

¹³ Zob. np. J. Harasimowicz, *Finanse i prawo finansowe*, Warszawa 1977, s. 127.

Jednym z kryteriów, na podstawie którego można ustalić, czy zdolność płatnicza może być respektowana przez system podatkowy jest to, czy stosuje się w tym systemie stopę progresywną¹⁴. System podatkowy, który jest pozbawiony progresji, nie może przecież realizować treści zasady, według której podatnik zamożniejszy powinien płacić wyższy podatek, aniżeli przypada do zapłacenia podatnikowi mniej zamożnemu. Pozostaje oczywiście zagadnienie budowy skali progresywnej, która może być przecież niezgodna z omawianą zasadą. Najczęściej ma to miejsce wówczas, gdy podatek ma za zadanie dyskryminowanie podatników zamożniejszych i zmierza do usunięcia ich z życia gospodarczego, bądź też prowadzić ma do zaniku lub ograniczenia źródła podatku¹⁵.

W systemie opodatkowania ludności spotyka się praktycznie wszystkie rodzaje stawek podatkowych, a w szczególności progresywne i proporcjonalne.

Zakwalifikowanie podstawy opodatkowania do obciążenia odpowiednią stawką proporcjonalną dokonuje się w następstwie kryteriów określonych w przepisach prawnych. Najczęściej bierze się pod uwagę: 1) rodzaj przedmiotu opodatkowania, 2) określone cechy samego podatnika. Zamożność (zdolność płatnicza) może być uwzględniana w takim ewentualnie stopniu, w jakim świadczy o niej rodzaj przedmiotu opodatkowania. Są to zwłaszcza przypadki, w których opodatkowuje się przedmioty, pozwalające na domniemanie, że ich posiadacz znajduje się w stosunkowo korzystnej, a więc np. odbiegającej od przeciętnej sytuacji materialnej. Jest to jednak tylko domniemanie i dlatego związek między stawkami proporcjonalnymi a zdolnością płatniczą nie jest ścisły, a raczej powierzchowny.

Ponadto prawodawca, który opowiada się za stawkami proporcjonalnymi, może osiągać znaczące wyniki fiskalne (a jest to naturalny cel opodatkowania) tylko przez podniesienie wielkości stawek. Wówczas ich wysokość może sprawić, że ciężar opodatkowania staje się zbyt uciążliwy dla podatników mniej zamożnych. Częstokroć brak będzie bezpośredniego związku między wielkością podstawy opodatkowania a wysokością stawek proporcjonalnych.

Z uwagi na fiskalne funkcje podatków, stawki o charakterze proporcjonalnym powinny być niewielkim marginesem w stosunku do obciążenia podatkami progresywnymi.

Dla progresji podatkowej najlepszym uzasadnieniem byłoby społecz-

¹⁴ Szerzej na ten temat np. K. Jandy-Jendroška, *Progresja w prawie podatkowym i jej zastosowanie przy opodatkowaniu dochodów w Polsce*, Wrocław 1973, s. 40 i n.; por. F. Neumark, *Probleme der Steuerprogression*, w: *Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates*, Tübingen 1961, s. 369; H. Haller, *Probleme der progressiven Besteuerung*, Tübingen 1970, s. 30 i n.

¹⁵ Zob. np. A. Gomułowicz, *Zagadnienie reformy polskiego systemu podatkowego*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1989, z. 4, s. 67 i n.

ne przekonanie o słuszności takiego właśnie rozłożenia ciężaru podatkowego, do jakiego prowadzi jej stosowanie.

Progresja podatkowa, która umożliwi indywidualizowanie ciężaru podatkowego, „podaża krok za krokiem za wzrostem dobrobytu społecznego”¹⁶. Respektowana jest zależność między wzrostem stawki podatkowej a wzrostem podstawy opodatkowania.

Nic nie straciła na aktualności sformułowana w nauce skarbowości uwaga, że „uzasadnienie progresji podatkowej jest tak jasne i naturalne, że wszystkie sztuczne wysiłki teoretyczne celem jej poparcia są zbędne”¹⁷.

Trudno jest oczywiście dostosować wysokość podatku do zdolności płatniczej jedynie za pomocą konstrukcji skali podatkowej, nawet tak postępowej, jak progresja. Jak dotychczas nie ma bowiem reguły, która pozwoliłaby na tzw. sprawiedliwe ustalenie poziomu stawek podatkowych.

Dalszym kryterium, które wskazywałoby na stosowanie zasady zdolności płatniczej, jest to, czy podatki nakładane są w związku z takimi okolicznościami, w których faktycznie przejawia się zdolność płatnicza podatnika? W tym kontekście ujawnia się aspekt socjalny (społeczny) i ekonomiczny zdolności płatniczej.

Aspekt socjalny przejawia się w tym, że zdolność płatnicza wzrasta w miarę tego, jak wysokość dochodu, którym podatnik dysponuje, odchyła się w górę od przyjętego progu wolnego od podatku¹⁸. Granicę tej zdolności płatniczej trzeba widzieć w wysokości kwoty nie podlegającej opodatkowaniu. Naruszenie przez podatek tej granicy stałoby w sprzeczności z zasadą zdolności płatniczej.

Przekroczenie przez podatek pewnej granicy, nie akceptowanej przez podatnika, może zmniejszyć jego aktywność zawodową bądź gospodarczą. I to byłby aspekt ekonomiczny zdolności płatniczej.

W dostosowaniu podatku do zdolności płatniczej podatnika duże znaczenie ma właściwe określenie podstawy opodatkowania. Chodzi zwłaszcza o to, aby w możliwie największym stopniu uwzględnić wszelkie te czynniki i warunki, od których zależy jej poziom. Na problem można spojrzeć przez pryzmat opodatkowania dochodu.

Konstrukcja dochodu jest ważna zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. To, że do teorii podatku wprowadzono ogólne pojęcie dochodu i fakt, że dochód stał się podstawą wymiaru podatku, nie jest przypadkowe. Pojęcie dochodu pojawiło się jako konsekwencja przyjęcia konstrukcji podatku dochodowego, opierającego się na określonym modelu prawnym dochodu.. W zależności od tego, jaki zakres wy-

¹⁶ H. Radziszewski, *Nauka skarbowości*, Warszawa 1919, s. 182.

¹⁷ S. Głębiński, *Wykład nauki skarbowości*, s. 372.

¹⁸ Progiem tym może być m. in. minimum socjalne, najniższe wynagrodzenie, przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej, a także wielokrotność tych wielkości.

znacza temu pojęciu prawodawca, takie są także możliwości nawiązywania przez podatek do zdolności płatniczej podatnika.

W piśmiennictwie poglądy na temat pojęcia dochodu nie są jednolite¹⁹, Spiowem, które je łączy, jest uznanie za dochód: wpływów stanowiących nadwyżkę nad kosztami uzyskania, wpływów uzyskiwanych w określonym czasie i połączonych z osobą je uzyskującą. Można stwierdzić, że dochód wyraża sumę zindywidualizowanych przychodów netto.

Nie rozwiązuje to wcale kontrowersji związanych z podstawą podatków dochodowych. Ich listę rozpoczyna zgoła prozaiczna wątpliwość: jaki dochód uznać za tak wysoki, by go opodatkować²⁰. I dalej: czy dochody ze wszystkich źródeł należy opodatkować²¹, czy wskazane jest różnicowanie podstawy opodatkowania w zależności od źródła pochodzenia dochodu; czy stosować kumulację podstaw opodatkowania²², jaki wpływ na kształtowanie podstawy opodatkowania przypisać inflacji²³, jakie są relacje między dochodem a poziomem cen²⁴, jakie są pośrednie świadczenia ludności na rzecz systemu finansowego państwa²⁵.

Dyskusyjna jest problematyka uwzględniania kosztów uzyskania dochodu, a zwłaszcza to, czy za takie należy uznać pełne koszty poniesione przez podatnika, czy tylko te, które za koszty zgadza się uznać prawodawca.

Prawodawca opowiada się za arbitralnym ustaleniem, co stanowi koszt uzyskania dochodu. Podtrzymuje to rozwiązanie także projekt ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Art. 22 ust. 1 projektowanej ustawy stanowi: „Kosztami uzyskania przychodów są wszelkie koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 23”. Czy nie należałoby zrezygnować z tego fragmentu tekstu prawnego, który znajduje się po przecinku? Wówczas o rzeczy-

¹⁹ J. Zdzitowiecki, *Pojęcie dochodu w polskim podatku dochodowym*, Poznań 1939, s. 5 i n.; F. Neumark, *Theorie und Praxis der modernen Einkommenbesteuerung*, Bern 1947, s. 40; A. Kostecki, *Podatki przychodowe i podatki dochodowe*, w: *System instytucji*, s. 267.

²⁰ Zob. np. A. Komar, *Założenia podatku wyrównawczego*, Poznań 1973, s. 8 i n.; I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów*, s. 54 i n.

²¹ Rozpatrując założenia przyszłego podatku dochodowego od osób fizycznych. W. Łączkowski stwierdza: „Jego podstawową cechą powinna stać się wreszcie zasada opodatkowania wszystkich dochodów niezależne od źródła ich pochodzenia; W. Łączkowski, *Prawo a gospodarka (artykuł dyskusyjny)*, Palestra 1985, nr 11, s. 95.

²² Por. np. M. Werałski, *Kumulacja podatkowa*, *Finanse* 1959, nr 1, s. 61; R. Skarżyński, *Opodatkowanie dochodów ludności w krajach kapitalistycznych*, *Finanse* 1983, nr 7-8, s. 55; J. Biało-brzeski, *Opodatkowanie dochodów osób fizycznych w niektórych krajach europejskich*, Warszawa 1983.

²³ I. Bolkowiak, *Opodatkowanie dochodów*, s. 42 i n.

²⁴ A. Komar, *Problematyka opodatkowania ludności*, *Finanse* 1981, nr 10-11, s. 36.

²⁵ A. Gomułowicz, *Przerzucalność podatku obrotowego w PRL*, Poznań 1988.

wistych kosztach decydowałby ten, kto je faktycznie w określonych rozmiarach poniósł. Byłyby to koszty, które pozostają w związku ze źródłem przychodów. W art. 22 ust. 2 wylicza się 12 rodzajów kosztów, które według projektu są „również kosztami”. Usiłowania prawodawcy, dążącego do precyzyjnego konstruowania przepisów, w tym przypadku wywołują skutek wręcz odwrotny. Nasuwa się tu wątpliwość: skoro kosztami są „wszelkie koszty”, to po co wymieniać niektóre z nich? Czyżby dla większej jasności? Nie — gdyż rozwiązanie takie tylko wątpliwości powiększa.

Ten kazuistyczny przykład ma swoje uzasadnienie. Podatek dochodowy ma stać się podatkiem powszechnym. Podatkiem odpowiadającym ideom sprawiedliwości. Aby mógł to założenie realizować, trzeba m.in. dokładnie przemyśleć konstrukcję podstawy opodatkowania.

Oprócz wspomnianych już możliwych przyczyn niezgodności między zdolnością płatniczą podatnika a wysokością obciążenia podatkowego, zwrócić trzeba uwagę na inny aspekt tego zagadnienia.

Zdolność płatnicza nie jest w systemie podatkowym jedynym kryterium różnicowania obciążenia podatkowego. Prawodawca stawia przed podatkami od ludności także cele pozafiskalne. Realizacja tych celów jest niekiedy ważnym czynnikiem, według którego prawodawca dobiera Prawne kryteria różnicujące obciążenie podatkowe.

Wydaje się, że dodawanie podatkowi celów pozafiskalnych zwykle Pogarsza system podatkowy. W sprawach podatkowych nie chodzi bowiem o intencje, a o wyniki. Nauka przypisuje zbyt często podatkowi — w sposób aż nadto przesadny — doniosłe skutki pozafiskalne. Utwierdza tym samym prawodawcę o możliwości dowolnego wpływania na życie społeczne i gospodarcze. Tymczasem takiemu dowolnemu wpływowi podatków przeciwstawiają się naturalne reakcje podatników. Dlatego też niezmiernie rzadko cele pozafiskalne są właściwie realizowane, często natomiast przynoszą sprzeczne z nimi następstwa.

Oddziaływanie podatków bezpośrednich, które obciążają ludność, ma oczywiście charakter ogólny. Jest to ważna przyczyna sprawiająca, że indywidualizowanie ciężaru podatkowego tak, aby w pełni czynił zadość treści zasady zdolności płatniczej, nie zawsze jest możliwe. W każdym razie możliwość ta jest ograniczona.

Podatki są wyposażone w pewne tradycyjne urządzenia, takie m.in., jak podstawa podatku, stawki podatku, o których dość arbitralnie stanowi prawodawca. Te obiektywne zjawiska podatkowe same przez się niczego jeszcze nie wyjaśniają. Dopiero śledząc przebieg ich praktycznego działania można formułować pewne uogólnienia, prawidłowości. Zawsze jednak z pewnym zastrzeżeniem. Podczas gdy istnienie samego zjawiska jest do sprawdzenia, wysnute na jego podstawie prawidłowości nie zawsze mogą być sprawdzone. Chyba że pojawią się wyniki właśnie wedle ich wskazań.

Pomimo trudności, jakie napotyka określenie zasady zdolności płatniczej podatnika, rozważania na ten temat mają swoje uzasadnienie i sens. Dla sprawnego funkcjonowania systemu podatkowego nie jest przecież obojętne to, czy można go określić mianem sprawiedliwego²⁶.

THE PRINCIPLE OF TAX SOLVENCY OF A TAXPAYER

S u m m a r y

One of more important problems dealt with by the theory of taxation is the differentiation of tax burden according to the paying capacity of a taxpayer. Theoretical considerations concerning that problem may lead to practical results. The theory of taxation, however, should not be treated as a science whose task is to formulate practical advice. It is the tax praxis, supported by the theory, that should construct the tax system, along the principle of tax solvency of a taxpayer.

In the adjustment of taxation to the tax solvency of a taxpayer of great significance is the adequate determination of the tax assessment basis and the choice of the type of a tax rate. The tax assessment basis indicate the level of tax a taxpayer may pay, while tax rates indicate the level of tax a taxpayer should pay. A tax rate determines the degree to which the increase of the tax assessment basis will be burdened and determines the limits of such a burden. The most adequate is a progressive tax rate. Of course, it is difficult to adjust the level of taxation to the tax solvency of a taxpayer by means of progressive tax rates only. There is no rule which would make it possible to determine a just level of such rates.

Besides, its is also important to levy the taxes only in connection with such circumstances which actually reflect the solvency of a taxpayer. Non-fiscal aims of taxes have negative effects on tax solvency, for the attainment of such aims is the factor by means of which the legislator determines legal criteria of differentiating the tax burden.

²⁵ Szerzej na ten temat A. Gomułowicz, *Zasada sprawiedliwości w polskim systemie podatkowym*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny 1989, z. 3, s. 53 i n.