Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

DOI:10.17951/h.2016.50.1.15

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 1 SECTIO H 2016

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie. Wydział Finansów

STANISŁAW OWSIAK

stanislaw.owsiak@uek.krakow.pl

System podatkowy Polski w okresie transformacji – próba oceny

An Attempt to Evaluate the Polish Tax System During the Transformation Period

Słowa kluczowe: polski system podatkowy; polityka podatkowa; fiskalizm; Unia Europejska

Keywords: Polish tax system; tax policy; fiscalism; European Union

Kod JEL: H20; H21; H30

Wstęp

Fundamentalne zmiany w ustroju politycznym i ekonomicznym w Polsce po 1990 r. skłaniają do ich oceny z punktu widzenia systemu podatkowego. Zmiany w ustroju ekonomicznym były i są nadal przedmiotem diametralnie różnych ocen [Woźniak, 2011; Jarmołowicz, Szarzec (red.), 2011; Kowalik (red.), 2010]. Nie można jednak dokonać kompletnej oceny transformacji ustrojowej w Polsce bez oceny systemu podatkowego, tym bardziej, że krytyka polskiego systemu podatkowego przybiera skrajne opinie, co było widoczne w trakcie ostatniej kampanii prezydenckiej w naszym kraju, a czego przykładem jest wezwanie do napisania od nowa prawa podatkowego w Polsce [„Bankier", 2015]. Bez zobiektywizowanej oceny obecnego systemu podatkowego Polsce propozycje zmian mogą zagrażać rozwojowi kraju. Celem artykułu jest próba oceny funkcjonowania systemu podatkowego w Polsce, z zachowaniem należytego dystansu, uwzględnienia wielowiekowego dorobku teorii podatku [Owsiak, 2015] oraz bogatych doświadczeń państw kapitalistycznych. Dopiero takie podejście może być podstawą podejmowanych zmian. Ze względu na ograniczenia ramowe ocena polskiego systemu

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

podatkowego ma charakter syntetyczny, niepełny. Niemniej główna teza pracy brzmi: wykształcony w okresie transformacji system podatkowy Polski nie odbiega istotnie od systemów podatkowych demokratycznych krajów, w których funkcjonuje gospodarka rynkowa, zwłaszcza krajów Unii Europejskiej. Doświadczenia okresu transformacji, zarówno państwa, jak i obywateli, przedsiębiorców, są wystarczającą podstawą do doskonalenia systemu podatkowego w naszym kraju.

Metody badawcze stosowane przy weryfikacji postawionej tezy to: krytyczna analiza piśmiennictwa, analiza cech systemu podatkowego okresu transformacji, analiza danych empirycznych dotyczących struktury dochodów podatkowych, stawek podatkowych, skal podatkowych oraz analiza porównawcza polskiego systemu podatkowego z systemami podatkowymi krajów Unii Europejskiej.

1. Przesłanki zmian systemu podatkowego w Polsce po 1990 r.

Zmiana ustroju gospodarczego i politycznego w Polsce wiązała się z koniecznością budowy systemu podatkowego i nadaniem podatkom ekonomicznej treści adekwatnej do roli, jaką spełniają w gospodarce kapitalistycznej. Chodziło zwłaszcza o przywrócenie podatkom konfliktowego charakteru na tle dochodowym (majątkowym) między suwerenem (państwem) a obywatelami [Kosikowski, 2007]. Konfliktowe stosunki podatkowe sprzyjają ustaleniu akceptowanej przez podatników wysokości nakładanych ciężarów podatkowych.

Podatek jest nierozerwalnie związany z instytucją państwa (panującego), pieniądzem, funkcją fiskalną. Wraz z upływem czasu i umacnianiem się stosunków kapitalistycznych podatki przestały jednak pełnić wyłącznie funkcję fiskalną [Osiatyński, 2006, s. 130–138]. W ujęciu makroekonomicznym podatki można wykorzystywać do stabilizowania koniunktury. W ujęciu mikroekonomicznym podatek spełnia funkcje motywacyjne (zwolnienia, ulgi). Współczesny optymalny system podatkowy to taki, w którym skutecznie są łączone funkcje fiskalne i pozafiskalne.

2. Główne cechy polskiej doktryny podatkowej

Doktrynę podatkową Polski w okresie transformacji charakteryzują następujące cechy:

1. Centralne władztwo podatkowe, co oznacza, że podatki i inne daniny są nakładane ustawami. Doktrynę centralnego władztwa podatkowego rozstrzygnęła jednoznacznie Konstytucja RP z 1997 r. Jest ona typowa dla państw typu unitarnego. W ramach centralnego władztwa podatkowego delegowane są niektóre uprawnienia dla gmin w kwestiach podatkowych (zwolnienia, obniżanie stawek, umarzanie zaległości podatkowych, karnych odsetek itd.), co tworzy warunki do prowadzenia ograniczonej lokalnej polityki podatkowej. Stan taki utrzymuje

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

się nadal i trudno jest znaleźć racjonalne argumenty za jego zmianą, chociaż przedstawiciele samorządu terytorialnego oczekiwaliby większej samodzielności podatkowej.

2. Zasada przyzwoitej legislacji. Radykalne zmiany w ustroju ekonomicznym były najeżone wieloma pułapkami. Tkwiły one lukach w prawie podatkowym nieprzystosowanym do nowych warunków. Pojawiło się niebezpieczeństwo nadużywania władzy w kwestiach podatkowych i naruszania interesów obywateli w demokratycznym państwie prawa. Nadużywanie władz w kwestiach podatkowych nie musiało być wyrazem złych intencji, ponieważ aparat państwowy również przystosowywał działalność do nowych warunków, w których ujawniło się nieznane szerzej obywatelom ryzyko podatkowe. Mogło się ono przejawiać w dowolności nakładania i pobierania podatków przez państwo, dlatego na podkreślenie zasługuje stosunkowo wczesne rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, 1992] o respektowaniu przez państwo zasady przyzwoitej legislacji, która wyklucza nie tylko wprowadzanie podatków z mocą obowiązującą wstecz (zasada *lex retro non agit*), ale także zobowiązuje ustawodawcę do *vacatio legis* [Kulicki, 2010, s. 1–10].
3. Zasada *vacatio legis* została *expressis verbis* odniesiona do podatku dochodowego od osób fizycznych, w przypadku którego podatnik musi wiedzieć o ewentualnych zmianach co najmniej 30 dni przed kolejnym rokiem rozliczeniowym. Zasada ta w ostatnich latach została jednak rozciągnięta na zmiany w całym systemie podatkowym. Respektowanie zasady *vacatio legis* w odniesieniu do podatków przyczyniło się do konsolidacji procesu przygotowania i uchwalania ustawy budżetowej, jeśli projektowany budżet państwa implikuje zmiany w podatkach. Jej naruszenie, w tym w kwestiach podatkowych, było przedmiotem weta ustawodawczego lub skierowania ustawy do Trybunału Konstytucyjnego [Piasecki, 2009, s. 83–96].
4. Zasada praw nabytych. Jej znaczenie w stosunkach z podatnikiem ujawniło się szybko, bo na większą skalę już w 1996 r. przy podejmowanych przez państwo próbach ograniczenia prawa do tzw. dużych ulg mieszkaniowych. Zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, niekorzystne dla podatników, zostały zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny [Wyrok Trybunału Konstytucyjnego, 1997]. Respektowanie zasady praw nabytych podatników było przedmiotem wielu orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego oraz orzecznictwa sądów administracyjnych. Niejasne przepisy niekiedy zmuszały Ministerstwo Finansów do zmiany interpretacji na korzyść podatników [Musiał, 2003]. Respektowanie zasady praw nabytych dotyczyło nie tylko ulg, ale także wysokości należnego podatku, np. z tytułu dywidend wypłaconych za poprzedni rok w bieżącym roku podatkowym [Fedorowicz, 2004].
5. Zasada koncentracji systemu podatkowego, według której dochody podatkowe gromadzone są za pomocą kilku wiodących podatków (jak podatek od towarów i usług, akcyzowy, dochodowy od osób fizycznych, dochodowy od osób praw-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

nych). Podatki te przynoszą około 90% wszystkich dochodów podatkowych państwa. Pozostałe dochody gromadzone są przy pomocy kilku podatków lokalnych (rolny, od nieruchomości, leśny itp.), a dochody z nich płynące stanowią źródło budżetów gmin. System podatkowy ma umiarkowanie rozbudowaną strukturę, co podważa obiegową opinię o jego nadmiernej komplikacji [Owsiak, 2006, s. 470–473].

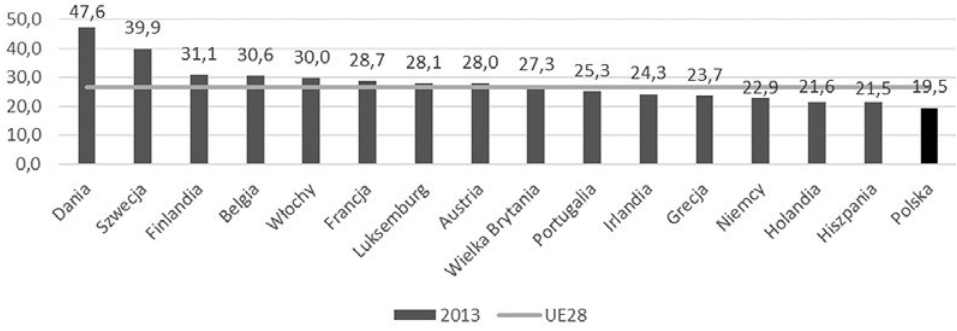
6. Zasada zróżnicowania źródeł dochodów podatkowych, która zapewnia bezpieczeństwo finansowe państwa pod względem wydajności i pewności wpływów budżetowych oraz sprzyja sprawiedliwemu rozłożeniu ciężarów podatkowych.
7. Zasada opodatkowania dochodów, przyjęta pomimo nieustającego ataku ze strony liberalnie zorientowanych ekonomistów i polityków na podatki dochodowe [Chodorov, 2005]. Podatki dochodowe mają tę zaletę, że pozwalają lepiej dostrzec związek między ponoszonym ciężarem a dobrami publicznymi, mogą być wykorzystywane w funkcji stymulacyjnej (ulgi), umożliwiają indywidualizację ciężarów podatkowych stosownie do zasady sprawiedliwości podatkowej. Pomimo krytyki podatki dochodowe zajmują trwałe miejsce w rozwiniętych systemach podatkowych.
8. Zasada progresji podatkowania dochodów. Polska w odróżnieniu od innych państw transformujących gospodarkę oparła się naciskom części ekonomistów i polityków i wprowadziła od samego początku (w 1992 r.) progresywny podatek dochodowy od osób fizycznych. Pomimo zmian po 1992 r. doktryna podatkowa naszego państwa nadal zakłada wykorzystywanie progresji podatkowej do łagodzenia nadmiernego zróżnicowania dochodowego społeczeństwa.
9. Zasada harmonizacji systemu podatkowego z Unią Europejską. Warto zwrócić uwagę na fakt, że w pracach nad koncepcją nowego systemu podatkowego stosunkowo wcześnie przyjęto optymistyczne założenie, że kraj nasz w przyszłości stanie się członkiem Unii Europejskiej i dlatego konstrukcja systemu podatkowego powinna sprzyjać temu fundamentalnemu założeniu [Wierzba, 1993, s. 129–142]. Harmonizacja dotyczy podatków pośrednich (VAT, akcyza). Harmonizacja podatków pośrednich mogła być wykorzystywana do zwiększania dochodów budżetu państwa. Za taką interpretacją przemawiałoby ustalenie wysokiej stawki podstawowej VAT (22%) i jej podniesienie do 23%. Dynamicznie też wzrastały dochody z podatku akcyzowego, czego dowodem są następujące liczby: w 1994 r. wpływy z akcyzy wyniosły 7,4 mld zł, w 2004 r. już 24,3 mld zł, zaś w 2014 r. – 61,6 mld zł [MF, www.finanse.mf.gov.pl/cit/statystyki].

3. Główne cechy polityki podatkowej

System podatkowy tworzy podstawy polityki podatkowej. O ile jednak system podatkowy powinien cechować się względną trwałością, o tyle polityka podatkowa jest z natury rzeczy bardziej zmienna. Podejmowane decyzje podatkowe są dostoso-

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

wywane do konkretnej sytuacji gospodarczej, społecznej, politycznej. W rozumieniu potocznym, a czasem także w literaturze, pojęcia te są mieszane i używane zamiennie, co jest błędem. Polityka podatkowa dotyczy posługiwania się różnymi parametrami podatkowymi w ramach istniejącego systemu. Oceny polityki podatkowej można dokonywać według różnych kryteriów, a więc funkcji i zasad podatkowych. Na niektóre cechy polityki podatkowej zwracaliśmy już uwagę, charakteryzując polską doktrynę podatkową. Punktem wyjścia będzie funkcja (kryterium) fiskalna. Jest to podstawowa funkcja podatku, a więc interesujące jest, czy z jednej strony realizowana przez Polskę polityka podatkowa dostarczała państwu niezbędnych dochodów, zaś z drugiej czy nie była nazbyt restrykcyjna w stosunku do podatników. Polska należała i nadal należy do krajów o umiarkowanym fiskalizmie. Wprawdzie w latach 90. był on mierzony relacją dochodów podatkowych oraz wszystkich dochodów publicznych i był większy, ale w latach późniejszych do kryzysu finansowego 2007–2008 fiskalizm się zmniejszał [Moździerz, 2015]. Była to tendencja ogólnoświatowa związana z dominacją doktryny liberalnej. Na rys. 1 przedstawiono porównanie fiskalizmu w Polsce na tle krajów UE-15 w 2013 r.



Rys. 1. Dochody podatkowe w Polsce na tle krajów UE-15 w 2013 r.

Źródło: [Eurostat, 2015].

Wprawdzie rys. 1 dotyczy ostatniego roku, dla którego dostępne są porównywalne dane oraz uwzględnia tylko dochody podatkowe, a nie wszystkie dochody publiczne, jednak w ostatnich dekadach sytuacja nie uległa istotnym zmianom [Owsiak, 2006, s. 672–679]. W przypadku Polski niepodważalnym argumentem przeciwko ocenom osób upatrujących nadmierny fiskalizm jest permanentna nierównowaga w budżecie oraz w całym sektorze finansów publicznych. Począwszy od 1991 r., w Polsce nie udało się zrealizować zrównoważonego budżetu państwa [Owsiak, 2015, s. 478]. Przyczyny występowania strukturalnych (w sensie trwałości) deficytów budżetowych są złożone [Moździerz, 2009], ale jeżeli przyjmiemy, że potrzeby finansowe państwa po 1990 r. były racjonalnie uzasadnione, to w polityce podatkowej (fiskalnej) zauważalna jest wyraźna awersja do równoważenia budżetu państwa przez podnoszenie podatków. Stan taki wynikał z lansowanej liberalnej doktryny ekonomicznej na świecie, zakładającej

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

ograniczenie podatków, jak też względami wewnętrznymi, przyczynami politycznymi (jak utrzymanie, zdobycie władzy). Znamiennym tego przykładem była dokonana w naszym kraju obniżka stawek podatkowych PIT od 2009 r., poparta przez wszystkie liczące się partie polityczne niezależnie od ich lewicowych czy prawicowych orientacji. Skutkiem tego było niemal załamanie się finansów publicznych w warunkach zmiany sytuacji makroekonomicznej. Ministerstwo Finansów wyliczyło, że na skutek tych zmian w stawkach PIT oraz innych zmian w obciążeniach fiskalnych (zmniejszenie składki rentowej) zostało utracone w 2010 r. ok. 40 mld zł, a deficyt budżetu państwa osiągnął w tym roku rekordową kwotę ok. 55 mld zł [MF, 2012, s. 20–26]. Tezie o nadmiernym fiskalizmie w Polsce przeczą też dokonywane obniżki stawek w podatkach dochodowych (PIT, CIT).

Następnym kryterium oceny polityki podatkowej jest zasada sprawiedliwości. Jej realizacja dokonuje się w różny sposób, ale dwa z nich są kluczowe: 1) zakres stosowanych podatków bezpośrednich i 2) skale w podatkach dochodowych. Jeżeli chodzi o kryterium pierwsze, to politykę podatkową w Polsce w okresie transformacji należy ocenić negatywnie. O ile w latach tworzenia systemu podatkowego w Polsce była zachowana równowaga między podatkami bezpośrednimi a pośrednimi, o tyle wraz z upływem czasu pogłębiała się dysproporcja między podatkami bezpośrednimi (od dochodu i majątku) a podatkami pośrednimi (od produkcji i importu), na rzecz tych ostatnich. W ostatnich latach dochody z podatków pośrednich stanowią już blisko dwie trzecie wpływów podatkowych. Realizowana w Polsce doktryna znalazła się pod zbyt silnym wpływem liberalnych zaleceń, czego wyrazem jest porównanie naszego kraju z krajami Unii Europejskiej, co przedstawia tab. 1.

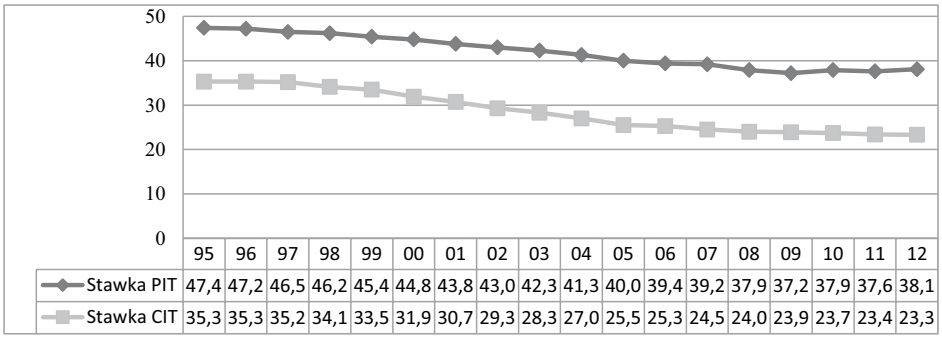
Tab. 1. Struktura procentowa opodatkowania w Polsce na tle krajów UE w 2013 r.

Kraj	Podatki od dochodu i majątku	Podatki od produkcji i importu	Podatki kapitałowe
Austria	45,5	51,6	0,8
Belgia	54,6	42,2	3,3
Dania	64,3	35,2	0,4
Finlandia	52,4	46,5	1,0
Francja	44,3	54,0	1,7
Grecja	43,4	56,2	0,4
Hiszpania	46,6	51,2	2,3
Holandia	47,4	51,4	1,2
Irlandia	54,6	44,8	0,7
Luksemburg	52,0	47,4	0,6
Niemcy	51,9	47,4	0,7
Polska	34,8	65,1	0,1
Portugalia	45,2	54,8	0,0
Szwecja	44,5	55,5	0,0
Wielka Brytania	52,0	47,1	0,9
Włochy	49,8	49,4	0,9
UE-28	48,6	50,4	1,1
UE-15	49,6	49,3	1,1

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych: [Eurostat, 2015].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

Ta cecha polityki podatkowej znacznie osłabia możliwości wykorzystania podatku dochodowego w ograniczaniu nierówności dochodowych w społeczeństwie i w sprawiedliwym rozkładaniu ciężarów podatkowych. Podatki pośrednie są anonimowe i są płacone w oderwaniu od sytuacji dochodowej i rodzinnej podatnika. Obniżki podatków dochodowych ze względów doktrynalnych i/lub ze względu na doraźne cele polityczne (zdobycie/utrzymanie władzy) są przejawem błędnej polityki podatkowej. Praktyka pokazuje, że po pochopnej obniżce podatków dochodowych konieczna okazuje się podwyżka podatków pośrednich. Sytuacja ta miała miejsce w Polsce, gdyż ubytek dochodów na skutek obniżki stawek PIT zmusił państwo do podniesienia stawek VAT w 2011 r. [Moździerz, 2015]. Sytuacja taka wystąpiła także w większości krajów UE w latach kryzysu finansowego.



	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12
Stawka PIT	47,4	47,2	46,5	46,2	45,4	44,8	43,8	43,0	42,3	41,3	40,0	39,4	39,2	37,9	37,2	37,9	37,6	38,1
Stawka CIT	35,3	35,3	35,2	34,1	33,5	31,9	30,7	29,3	28,3	27,0	25,5	25,3	24,5	24,0	23,9	23,7	23,4	23,3

Rys. 2. Zmiany marginalnych stawek PIT i CIT w UE-27 w latach 1995–2012

Źródło: [Eurostat, 2014, s. 16, 29].

Jakkolwiek zmniejszenie stawek PIT w 2009 r. należy ocenić negatywnie, to jednak trzeba podkreślić, że Polska nie zrezygnowała z progresywnej skali podatkowej, mimo że taki trend był widoczny w wielu krajach zarówno starej Unii Europejskiej, jak i w krajach, które później dołączyły do UE, a które zdecydowały się na wprowadzenie podatku liniowego. Zjawisko to zostało przedstawione na rys. 2. Na pozytywną ocenę polityki podatkowej Polski wpływa fakt, że trend do spłaszczania skal podatkowych w podatkach dochodowych w krajach Unii Europejskiej został odwrócony po wystąpieniu kryzysu finansowego w 2008 r. i w latach następnych, co pokazuje rys. 2.

Z punktu widzenia zasady sprawiedliwości podatkowej najwięcej kontrowersji wzbudzał podatek liniowy. Wzorem wielu krajów wysoko rozwiniętych Polska zdecydowała się na progresywną skalę podatkową PIT od samego początku reformy podatkowej[1]. Potrzeby finansowe państwa wynikające z transformacji gospodarki

[1] W latach 1992–1993 stawki PIT wynosiły 20%, 30% i 40%. W latach 1994–1996 progresja ta wzrosła nawet do 21%, 33% i 45%, ale począwszy od 1997 r., progresja została złagodzona najpierw do 20%, 32% i 44%, a od 1998 r. do 2008 r. stawki w tym podatku wynosiły 19%, 30% i 40%. Od 2009 r. stawki wynoszą: 18% i 32%.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

zmusiły je nawet do zaostrzenia progresji. Charakterystyczne jest jednak, że zwiększony fiskalizm w latach 1994–1997 nie wywołał negatywnych skutków dla wzrostu gospodarczego i bezrobocia[2]. Zmiana władzy w 1997 r. (AWS-UW) i jej liberalna orientacja sprzyjały podjęciu prac nad wprowadzeniem w Polsce podatku liniowego PIT o stawce 19%. Koncepcja ta wywoływała kontrowersje w społeczeństwie oraz wśród ekonomistów i polityków. Po przeforsowaniu w Sejmie i Senacie ustawy z dnia 20 listopada 1999 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw, koncepcja została zawetowana [„Biuletyn Komisji Finansów Publicznych", 1999]. Niezależnie od przyczyn doktrynalnych (ideowych) niepodpisanie ustawy przez Prezydenta RP było podyktowane pogarszającym się stanem finansów publicznych w 2000 r. i latach następnych. Przewidywania te w pełni się potwierdziły, a kryzys finansów publicznych w 2001 r. przyjął katastrofalne rozmiary.

Ocena polskiej polityki podatkowej z punktu widzenia motywacyjnych funkcji podatku jest niejednoznaczna, gdyż ulegała ona istotnym zmianom. W latach 90. państwo stworzyło rozbudowany system ulg w podatkach dochodowych. W przypadku PIT chodziło zwłaszcza o ulgi z tytułu ponoszonych wydatków na cele mieszkaniowe, zakup skarbowych papierów wartościowych, rehabilitację. W przypadku CIT ulgi polegały na możliwości odliczenia od dochodów wydatków inwestycyjnych przedsiębiorstw czy odliczenia od dochodu darowizn na ochronę środowiska, kulturę, kulturę fizyczną, sport, cele charytatywne.

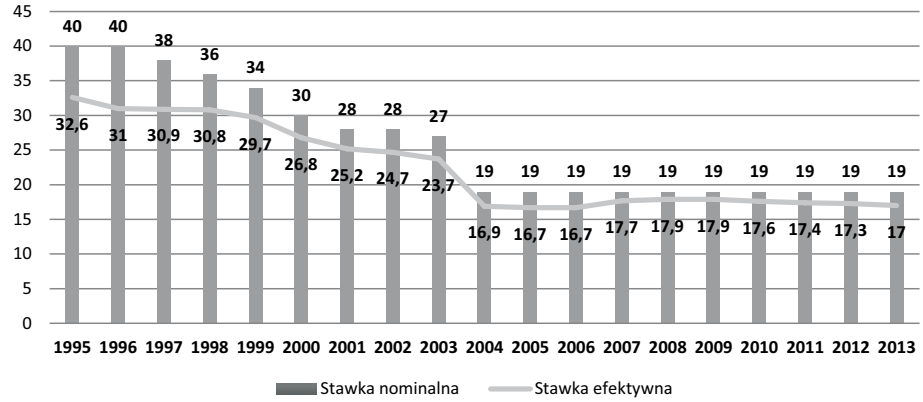
Stosowanie preferencji podatkowych w PIT powoduje, że między stawkami nominalnymi (ustawowymi) a stawkami efektywnymi powstają istotne różnice. Przed obniżką stawek podatkowych, w latach 2001–2008, przeciętne opodatkowanie PIT po odliczeniu składki na ubezpieczenie zdrowotne oscylowało wokół 9% dochodu (przy stawkach: 19%, 30%, 40%), zaś w 2009 r. spadło do 7,55%, a w latach następnych stanowiło ok. 8% [MF, 2015].

Wątpliwości wzbudzała radykalna obniżka stawki CIT w 2004 r. z 27% do 19% podstawy opodatkowania. Po dokonaniu tej obniżki stopa inwestycji prywatnych w PKB wbrew założeniom nie tylko się nie zwiększyła, ale spadła. Wzrosły natomiast środki finansowe przedsiębiorstw na lokatach bankowych [NBP, 2007, s. 80]. Istotne jest podkreślenie, że w odróżnieniu od innych krajów w Polsce nie stosuje się progresywnej skali CIT, a ponadto istnieje możliwość pomniejszania należnego podatku w najbliższych kolejno po sobie następujących 5 latach podatkowych o wysokość straty poniesionej w roku podatkowym, z tym że wysokość obniżenia w którymkolwiek z tych lat nie może przekroczyć 50% kwoty tej straty [Dz. U. z 1992 r.]. Jest to kolejny argument przeciwko tezie o nadmiernym fiskalizmie

[2] W latach 1994–1997 stopa wzrostu PKB kształtowała się odpowiednio na poziomie: 5,2%, 7,0%, 6,2% i 7,1%. Z kolei stopa bezrobocia w tych latach kształtowała się odpowiednio: 16,0%, 14,9%, 13,2% i 10,5% (źródło: Roczniki Statystyczne za poszczególne lata).

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

w stosunku do przedsiębiorstw. Potwierdzeniem tego jest również różnica między nominalnymi a efektywnymi stawkami CIT, co przedstawiono na rys. 3.



Rys. 3. Nominalne i efektywne stawki CIT w Polsce

Źródło: [MF, 2015].

Trudności z rozliczaniem ulg, które pojawiły się nie tylko po stronie podatników, ale także po stronie aparatu skarbowego, przegrywane sprawy w Trybunale Konstytucyjnym i sądach administracyjnych, których skutkiem była konieczność zwrotów nadpłaconych podatków, zachęciły państwo do stopniowego ograniczania, a następnie niemal likwidacji ulg, co jest błędem, gdyż na możliwości wykorzystania ulg w realizacji ważnych celów wskazuje praktyka podatkowa wielu krajów [Grabińska, 2015].

Kolejnym ważnym kryterium oceny systemu podatkowego jest stopień jego komplikacji. Przy założeniu, że liczba progów podatkowych, podobnie jak liczba zwolnień, ulg czy ogólnie tytułów preferencji podatkowych, jest pewną miarą komplikacji podatku (systemu podatkowego), ograniczymy się do porównania liczby progów podatkowych w PIT w 15 krajach UE. Porównanie takie przedstawia tab. 2.

Tab. 2. Progresja podatkowa w Polsce i krajach UE-15

Kraj	Przedział stawek	Liczba stawek	Kraj	Przedział stawek	Liczba stawek
Austria	0–50	4	Irlandia	20–41	2
Belgia	25–50	5	Luksemburg	0–39	18
Dania	6,83–21,83	2	Niemcy	0–45	4
Finlandia	0–31,75	6	Polska	18–32	2
Francja	0–45	5	Portugalia	14,5–48	5
Grecja	22–42	3	Szwecja	0–25	3
Hiszpania	12,75–30,5	7	Wielka Brytania	20–45	3
Holandia	5,1–52	4	Włochy	23–43	5

Źródło: [OECD Tax Database].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

Z danych zawartych w tab. 2 wynika, że w porównaniu z krajami o długiej historii w posługiwaniu się podatkami dochodowymi w warunkach gospodarki kapitalistycznej polska konstrukcja PIT jest stosunkowo prosta. Zwraca też uwagę to, że kraje o ugruntowanej praktyce podatkowej stosują progresywne skale podatkowe.

4. Kierunki zmian w polskim systemie podatkowym

Ważną cechą podatków jest to, że są kategoriami (instrumentami) subiektywnymi, a więc zależnymi od człowieka. Rodzi to naturalną skłonność do rozmaitych i nieustających propozycji zmian w tym systemie. Podsumowując dokonaną ocenę systemu podatkowego w Polsce, zbudowanego w latach 1992–1993, nie można stwierdzić, aby wymagał on istotnych zmian. Trzeba pamiętać, że gruntowna przebudowa systemu podatkowego jest z reguły kosztowna i obarczona ryzykiem. Nie oznacza to jednak, że systemu tego nie można korygować. Zmiany powinny dokonywać się w następujących płaszczyznach: 1) w doktrynie podatkowej, 2) w tworzeniu prawa podatkowego, 3) w funkcjonowaniu aparatu skarbowego.

Jeżeli chodzi o zmiany w doktrynie podatkowej, które zostaną omówione najszerzej, to konieczna jest weryfikacja koncepcji oraz funkcjonowania VAT. Jest tak nie tylko ze względu na to, że stanowi on podstawowe źródło dochodów budżetu państwa, ale także dlatego, że jest przyczyną uszczuplania dochodów (wyłudzeń). Jest to zjawisko nie tylko polskie, występuje ono w wielu krajach, stąd podejmowane próby uszczelnienia systemu poboru tego podatku[3].

W debacie nad zmianami w podatkach należałoby, w kontekście ewentualnych zmian w VAT, dążyć do odwrócenia niekorzystnej tendencji, która wyraźnie zarysowała się w okresie transformacji, polegającej na nadmiernym forsowaniu podatków pośrednich jako źródła dochodów państwa. Przebudowa systemu podatkowego powinna zmierzać w kierunku zachowania względnej równowagi między podatkami bezpośrednimi a pośrednimi. Umożliwi to przywrócenie większej roli podatkom bezpośrednim w łagodzeniu nadmiernych nierówności dochodowych w społeczeństwie. Konkretyzując: w przypadku Polski konieczny jest powrót do skali podatkowej PIT z 2008 r., przy jednoczesnym obniżeniu stawek VAT.

Istotnym wyzwaniem polskiej doktryny podatkowej było i jest nadal podejście do opodatkowania dochodów z działalności gospodarczej. Chodziłoby tutaj o rewizję zasad opodatkowania dochodów osób prawnych ze względu na rodzaj działalności gospodarczej. Należałoby odróżnić opodatkowanie zysków osiąganych z działalności gospodarczej od zysków banków, zakładów ubezpieczeniowych czy instytucji finansowych. Wypracowane zyski z działalności gospodarczej powinny być

[3] W czerwcu 2015 r. Komisja Europejska przygotowała komunikat do Parlamentu i Rady UE w sprawie uszczelnienia systemów podatkowych, co ma stanowić krok w kierunku zaostrzania dyscypliny podatkowej w krajach członkowskich.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

opodatkowane niższą stawką, tak aby mogły być reinwestowane, gdyż są one wypracowane z reguły większym wysiłkiem niż zyski banków i instytucji finansowych. Tym bardziej, że źródłem części zysków jest spekulacja, która na ogół prowadzi do kryzysów finansowych i gospodarczych. Przy okazji tego rozstrzygnięcia można rozważyć opodatkowanie banków i instytucji finansowych tzw. podatkiem Tobina, co uczyniła część państw UE [Ślusarczyk, 2015].

Z zagadnieniem opodatkowania działalności gospodarczej w ogóle wiąże się problem opodatkowania rolnictwa. Podejście do rozwiązania tego problemu byłoby o tyle łatwiejsze, że w okresie transformacji oraz po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej sytuacja ekonomiczna, w tym dochodowa, rolnictwa uległa poprawie. Zmiany podatkowe w rolnictwie mogłyby sprzyjać ujednoliceniu zasad opodatkowania zasad działalności gospodarczej w ogóle.

W doktrynie podatkowej nadal nierozwiązanym problemem jest zmiana zasad opodatkowania nieruchomości w kierunku podatku *ad valorem*. Zwolennikami tego rozwiązania są przedstawiciele samorządu terytorialnego, którzy upatrują w nim wzrostu dochodów gmin[4]. Nie negując potrzeby wprowadzenia tego podatku, trzeba zauważyć, że wzrost obciążeń obywateli z tego tytułu musiałby się dokonywać z prawdopodobnym obniżeniem innych podatków. Zmiany w zasadach opodatkowania nieruchomości należałoby dokonywać ewolucyjnie, aby nie zdestabilizować rynku nieruchomości.

Podatki odgrywają ważną rolę w zaspokajaniu potrzeb finansowych nie tylko władz centralnych, ale także władz samorządowych. Zwolennicy wzmocnienia finansowych podstaw jednostek samorządu terytorialnego są za wprowadzeniem udziałów władz samorządowych do wpływów z VAT. Do propozycji takiej nie można jednak podchodzić wycinkowo, jednostronnie. Dopuszczenie jednostek samorządu terytorialnego (JST) do udziału w dochodach z VAT przy danych dochodach publicznych musiałoby się wiązać ze zmianą systemu finansowania JST, czyli najprawdopodobniej zmniejszeniem subwencji dla JST. Jest to rozwiązanie wątpliwe z punktu widzenia stabilności finansowej władz (budżetów) samorządowych wobec podatności dochodów z VAT na cykl koniunkturalny.

Ostatnim z podnoszonych zagadnień związanych z doktryną podatkową jest konieczność wykorzystywania w większym stopniu ulg i innych preferencji podatkowych do realizacji ważnych celów gospodarczych i społecznych, np. wspieranie działalności innowacyjnej, badania i rozwój, ochrona środowiska, cele mieszkaniowe. W tej materii wystąpiła w Polsce niezrozumiała negatywna ewolucja, gdyż w ostatnich kilkunastu latach preferencje zostały znacznie ograniczone w stosunku do lat 90. Tymczasem stosowane preferencje podatkowe poza tym, że sprzyjały realizacji preferowanych przez państwo celów gospodarczych i społecznych, sprzyjały także łagodzeniu konfliktowego charakteru stosunków podatkowych obywateli

[4] Potrzeba szybkiego wprowadzenia podatku od nieruchomości *ad valorem* była silnie eksponowana podczas XI Forum Samorządowego (Kołobrzeg, 23–24 czerwca 2015 r.).

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

z państwem, skoro podatnik mógł część wypracowanych dochodów przeznaczyć na zaspokojenie konkretnych potrzeb.

Jeżeli chodzi o drugą płaszczyznę zmian podatkowych, czyli prawo podatkowe, to wielkim wyzwaniem pozostaje nadal poprawa jego jakości. Zagadnienia tego nie rozwijam, gdyż jest ono dobrze rozpoznane w literaturze przedmiotu (niestabilność przepisów, trudności interpretacyjne) oraz stanowi przedmiot ostrej krytyki ze strony podatników (przedsiębiorców).

Trzecia płaszczyzna, która wymaga zmian, jest związana z potrzebą wzmocnienia kadrowego i materialnego aparatu skarbowego. Ze względu na niskie wynagrodzenia w aparacie skarbowym obserwuje się negatywną selekcję kadrową. Negatywny klimat w Polsce wokół podatków powoduje, że aparat ten działa w warunkach nadzwyczajnej presji podsycanej przez media i przeciwników państwa *ex definitione*. Przyczyny te obniżają jakość pracy aparatu skarbowego w stosunkach z podatnikami i nie sprzyjają ściągalności podatków.

Bibliografia

„Bankier", *Magdalena Ogórek: trzeba od nowa napisać prawo podatkowe*, 02.04.2015.

„Biuletyn Komisji Finansów Publicznych" 1999, nr 2243/III, nr 1, poz. 8 (www.sejm.gov.pl, data dostępu: 10.10.2015).

Chodorov F., *O szkodliwości podatku dochodowego*, Fijorr Publishing, Warszawa 2005.

Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/data/database [data dostępu: 02.08.2015].

Eurostat, *Taxation Trends in the European Union. Main Results*, 2014, http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_structures/2014/report.pdf [data dostępu: 02.08.2015].

Fedorowicz H., *Rzecznik pyta o dywidendy*, „Rzeczpospolita", 13.09.2004.

Grabińska B., *Ulgi podatkowe na działalność badawczo-rozwojową przedsiębiorstw*, [w:] S. Owsiak (red.), *Wpływ kryzysu finansowego na politykę podatkową krajów UE*, PWE, Warszawa 2015.

Jarmołowicz W., Szarzec K. (red.), *Liberalne przesłanki polskiej transformacji gospodarczej*, PWE, Warszawa 2011.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997 r., nr 78, poz. 483).

Kosikowski C., *Podatki. Problem władzy publicznej i podatników*, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2007.

Kowalik T. (red.), *Stanisław Gomułka i transformacja polska*, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2010.

Kulicki J., *Zasady przyzwoitej legislacji w procesie stanowienia prawa podatkowego*, „Biuro Analiz Sejmowych" 2010, nr 4(29).

MF, *Finanse publiczne w Polsce w okresie kryzysu*, Warszawa 2012.

MF, *Statystyki 2003–2014*, www.finanse.mf.gov.pl/cit/statystyki [data dostępu: 02.08.2015].

Możdzierz A., *Kraje Grupy Wyszehradzkiej*, [w:] S. Owsiak (red.), *Wpływ kryzysu finansowego na politykę podatkową krajów UE*, PWE, Warszawa 2015.

Możdzierz A., *Nierównowaga finansów publicznych*, PWE, Warszawa 2009.

Musiał M., *Ministerstwo zmienia zdanie – komentarz*, „Gazeta Wyborcza", 18.08.2003.

NBP, *Rozwój systemu finansowego w Polsce w 2006 r.*, Warszawa 2007.

OECD Tax Database, www.oecd.org/tax/tax-policy/tax-database.htm [data dostępu: 02.08.2015].

Osiatyński J., *Finanse publiczne. Ekonomia i polityka*, PWN, Warszawa 2006.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 30/10/2026 18:59:29

Owsiak S., *Finanse*, PWE, Warszawa 2015.
Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, wyd. 3, PWN, Warszawa 2006.
Piasecki A.L., *Weto ustawodawcze w III RP – wymiar normatywny i empiryczny*. *Próba bilansu*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K" 2009, Vol. XVI, z. 2.
Ślusarczyk R., *Wybrane pokryzysowe propozycje oraz zmiany w systemach podatkowych regulujących rynki finansowe w krajach członkowskich Unii Europejskiej*, [w:] S. Owsiak (red.), *Wpływ kryzysu finansowego na politykę podatkową krajów UE*, PWE, Warszawa 2015.
Ustawa Konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r., nr 84, poz. 426).
Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 1992 r., nr 21, poz. 86).
Wierzba R., *Proces zbliżania polskiego systemu podatkowego do systemów podatkowych Wspólnoty Europejskiej*, [w:] *Polska polityka pieniężna i fiskalna w procesie urynkowienia gospodarki*, „Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu" nr 666, Wrocław 1993.
Woźniak M.G., *Gospodarka Polski 1990–2011. Transformacja. Modernizacja. Droga do spójności społeczno-ekonomicznej*, t. 1: *Transformacja*, PWN, Warszawa 2011.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1992 r., sygn. K 15/91, OTK, 1992.
Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r., sygn. akt K. 26/97, w sprawie niezgodności z Konstytucją RP art. 9 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, sygn. akt U. 6/97, OTK, 1997.

An Attempt to Evaluate the Polish Tax System During the Transformation Period

The article presents the theoretical basis for constructing the existing tax system during the periods of 1992–1993 and indicates how well experiences and lessons drawn from highly developed capitalist countries were used in building the Polish tax system. The Polish Tax doctrine had its characterization and this was made possible by the use of selected empirical data to support it in this article. The paper presents the criteria of evaluation of the Polish Tax system. Presented in this paper is a selection of tax arrangements references of the old European Union member countries. In conclusion, according to the author, realistic proposals for changes in the tax system and tax policy have been suggested.

System podatkowy Polski w okresie transformacji – próba oceny

W artykule zostały przedstawione teoretyczne podstawy zbudowanego w latach 1992–1993 i istniejącego nadal systemu podatkowego. Dokonano oceny stopnia wykorzystania doświadczeń wysoko rozwiniętych krajów kapitalistycznych. Scharakteryzowano także polską doktrynę podatkową i jej skutki przy pomocy wybranych danych empirycznych. Przyjęte zostały kryteria oceny systemu podatkowego. Dokonano wybranych odniesień do rozwiązań podatkowych krajów starej Unii Europejskiej. W zakończeniu przedstawiono realistyczne propozycje zmian w systemie podatkowym.