Jacek POŁCZYŃSKI

PODATEK OD DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ OSÓB FIZYCZNYCH W FORMIE KARTY PODATKOWEJ JAKO DOCHÓD WŁASNY BUDŻETU GMINY

Wstęp

Wyposażenie samorządów lokalnych w stabilne i wydajne źródła dochodów własnych stanowi jeden z aspektów ich samodzielności i umożliwia realizację ciążących na nich zadań o charakterze publicznym. Pogląd ten nie podlega dyskusji, co znajduje potwierdzenie w literaturze przedmiotu[1]. Powstaje jednak problem doboru właściwych źródeł dochodów własnych, posiadających cechy gwarantujące realizację celów stawianych samorządom lokalnym.

Aktualny zakres dochodów gmin reguluje ustawa z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin[2], zastępująca poprzednie tymczasowe rozwiązania zawarte w ustawie z 14 grudnia 1990 r. o dochodach gmin i zasadach ich subwencjonowania oraz o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym[3]. Wymienione akty normatywne nie zawierają pojęcia dochodów własnych, ograniczając się jedynie do ramowego określenia źródeł dochodów gmin[4]. Pojęcie to jest jednak nadal stosowane w literaturze i praktyce.

---

[1] **H. Sochacka-Krysiak**: Finanse lokalne. Poltext. Warszawa 1993, s. 23; **N. Gajl**: Finanse i gospodarka lokalna na świecie. PWE. Warszawa 1993, s. 164; **W. Nykiel**: Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. Łódź 1993, s. 30-31.

[2] Dz. U. nr 129 poz. 600.

[3] Dz. U. nr 89 poz. 518; zm. 1991 nr 110 poz. 475, 1992 nr 50 poz. 229 i 1993 nr 5 poz. 20.

[4] Zniknięcie kategorii dochodów własnych gmin z ustawodawstwa nie nastąpiło jednak konsekwentnie, gdyż ustawa konstytucyjna z 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą i wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym (Dz. U. nr 84 poz. 426) stanowi w art. 73 ust. 1, że „dochodami jednostek samorządu terytorialnego są dochody własne tych jednostek, subwencje i dotacje".

Do 1990 r. posługiwanie się pojęciem „dochody własne" w odniesieniu do finansowego systemu rad narodowych było obarczone dużą dozą umowności[5], obecnie wydaje się to znacznie bardziej zasadne, gdyż środki ze źródeł przyznanych samorządowi stanowią jego własność, co więcej – ich część to dochody wiążące się z mieniem komunalnym, czyli typowe dochody właściciela[6].

Pojęcie „dochody własne" nie jest jednoznaczne i stanowi osobny problem badawczy, co przejawia się w wielości definicji dochodów własnych formułowanych przez poszczególnych autorów, jak też w różnorodności cech, którymi powinny się one charakteryzować. Dla potrzeb tego artykułu przyjmę, że dochody własne gminy stanowią dochody związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, tj. bezterminowy, bez żadnych ograniczeń ze strony państwa i bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł[7] znajdujących się na terenie działania samorządu.

Drugim zagadnieniem, nie mniejszej wagi niż samo wyjaśnienie pojęcia dochodu własnego, jest określenie kryteriów, jakim powinny one odpowiadać. Do kryteriów tych należy zaliczyć:

– kryterium równomierności rozmieszczenia danego źródła na obszarze całego kraju,

– kryterium dynamiczności – źródła dochodów powinny mieć zdolność do stałego rozwoju i pokrywania rosnących wydatków budżetowych,

– kryterium elastyczności – dochody powinny rosnąć wskutek bezpośredniego lub pośredniego oddziaływania organów samorządowych na ich źródła,

– kryterium wydajności – dochody uzyskiwane z danego źródła powinny być wyższe od kosztów poboru[8].

Oprócz powyższych kryteriów postuluje się w literaturze, aby organy samorządowe dysponowały szerokimi kompetencjami prawotwórczymi w odniesieniu do dochodów własnych. Stąd nieodzowne wydaje się wyróżnienie kolejnego kryterium – kryterium kompetencji prawotwórczych organów samorządowych do kształtowania elementów konstrukcji dochodów własnych.

W artykule podejmuję próbę oceny podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych w formie karty podatkowej z jednej strony jako źródła dochodów własnych budżetów gmin i z drugiej strony – jako potencjalnego instrumentu finansowego, który może być wykorzystany przez samorząd terytorialny do sty-

---

[5] **J. Wierzbicki**: Budżety terenowe w Polsce Ludowej. PTE. Poznań 1967, s. 167.

[6] **W. Nykiel**: Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych, s. 26-28.

[7] **H. Sochacka-Krysiak**: Finanse lokalne, s.24.

[8] **M. Komarnicka**: Dochody własne samorządów lokalnych. W: Ekonomiczno-finansowe uwarunkowania samorządu lokalnego. Red. **E. Denek, J. Sobiech, J. Wierzbicki**. Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu. Seria I. Poznań 1992, z. 203, s. 109.

mulowania działalności gospodarczej na terenie gminy. Nawiązywać będę przy tym do dwóch wymienionych wyżej kryteriów: wydajności i kompetencji samorządu terytorialnego do kształtowania elementów konstrukcji dochodu własnego. Mówiąc o wydajności podatku, nie staram się odpowiedzieć na pytanie, czy dochody uzyskiwane z danego źródła są wyższe od kosztów poboru, lecz zastanawiam się nad wydajnością fiskalną tego podatku, a w szczególności, jaki jest jego udział w strukturze dochodów własnych.

Ilustracja empiryczna tego problemu została ograniczona do analizy jednego przypadku – budżetu Poznania. Zamiarem moim nie jest bowiem prezentowanie znaczenia dochodów z opodatkowania w formie karty podatkowej w strukturze dochodów własnych gmin w skali całego kraju, lecz wykazanie, że w określonych warunkach – szczególnie w dużym mieście – dochody te mogą stanowić liczące się źródło podatkowych dochodów budżetu gminy.

Do podjęcia tego tematu skłoniło mnie ogólnikowe, a najczęściej zupełnie zdawkowe, traktowanie dochodów z karty podatkowej jako źródła dochodów własnych gminy w literaturze nie tylko popularnonaukowej ale i specjalistycznej przedmiotu. Ponadto omawiany podatek stanowi formę ryczałtu podatkowego, którego nie można obecnie rozpatrywać według dawnych klasycznych ocen, kiedy to motywem wprowadzenia takiej formy opodatkowania było przede wszystkim – jeśli nie jedynie – zmniejszenie pracochłonności poboru podatków i kosztów administracji. Obecnie powinno się również zauważać możliwość wykorzystania ryczałtu jako instrumentu oddziaływania bodźcowego[9].

Rozważania dotyczące przedstawionych zagadnień poprzedzone zostały częścią wprowadzającą, w której staram się przybliżyć nie zawsze znane, ogólne zasady opodatkowania w formie karty podatkowej. Następnie prezentuję znaczenie dochodów z karty podatkowej w strukturze budżetu Poznania w latach 1992–1994. Przyjęcie 1992 r. za punkt wyjścia wynika z faktu, że w tym roku zaczął funkcjonować powszechny podatek dochodowy od osób fizycznych[10], zastępujący kilka przedtem istniejących podatków od ludności. Analiza strony dochodowej budżetu gminy przed 1992 r. nie przyczyniłaby się, jak sądzę, do lepszej ilustracji problemu. Ostatnia część artykułu obejmuje – oprócz oceny obecnej konstrukcji omawianego podatku oraz jego funkcjonowania jako dochodu własnego gminy – propozycje zmian, które mogłyby przyczynić się do zwiększenia roli tego źródła dochodów w budżetach gmin.

---

[9] **N. Gajl**: Teorie podatkowe w świecie. WN PWN. Warszawa 1992, s. 101.

[10] Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. nr 80 poz. 350, z późn. zmianami.

1. Zasady opodatkowania w formie karty podatkowej

Karta podatkowa stanowi zryczałtowaną formę podatku dochodowego od osób fizycznych oraz podatku od towarów i usług[11]. Zakres i warunki korzystania przez podatników z karty podatkowej reguluje Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 grudnia 1991 r. w sprawie karty podatkowej[12]. Ta forma opodatkowania należy do grupy podatków, które w całości zasilają budżety samorządowe, a nie zostały ujęte w ustawie z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych[13].

Z omawianej formy opodatkowania mogą korzystać podatnicy zajmujący się określonymi w przepisach prawnych rodzajami działalności usługowej i handlowej oraz wolne zawody służby zdrowia. Wspólnymi cechami działalności prowadzonej przez podatników korzystających z karty podatkowej są: niewielka skala działalności i powiązanie z lokalną sferą usług dla ludności, co nie powinno być bez znaczenia dla organów reprezentujących wspólnotę lokalną.

Opłacanie podatku dochodowego od osób fizycznych w formie karty podatkowej jest fakultatywne, co oznacza, że podatnik prowadzący działalność gospodarczą może zrzec się tej formy opodatkowania, rezygnując tym samym z przywilejów, o których będzie mowa w dalszym ciągu tego opracowania. W konsekwencji będzie on opodatkowany w formie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób fizycznych[14] bądź będzie płacił podatek dochodowy na tzw. zasadach ogólnych, co wiąże się z koniecznością prowadzenia podatkowej księgi przychodów i rozchodów albo ksiąg rachunkowych[15].

Chcąc otrzymać kartę podatkową, podatnik składa wniosek we właściwym ze względu na miejsce prowadzenia działalności urzędzie skarbowym, w terminie do 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy. Możliwe jest również otrzymanie karty podatkowej w ciągu roku podatkowego. Korzystanie z karty podatkowej w kolejnych latach podatkowych nie wymaga odrębnych wniosków.

---

[11] Zgodnie z art. 14 ust. 1 pkt 2 ustawy z 8 stycznia 1993 r. o podatku od towarów i usług oraz podatku akcyzowym (Dz. U. nr 11 poz. 50, z późn. zmianami) podatnicy opłacający podatek w formie karty podatkowej zostali podmiotowo zwolnieni z podatku od towarów i usług w zakresie działalności objętej kartą podatkową.

[12] Dz. U. nr 124 poz. 559; zm. 1992 nr 89 poz. 495, 1993 nr 28 poz. 132, nr 131 poz. 623.

[13] Dz. U. nr 9 poz. 31.

[14] Rozporządzenie Ministra Finansów z 23 grudnia 1993 r. w sprawie zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób fizycznych, Dz. U. nr 132 poz. 635. Podstawą opodatkowania w tej formie ryczałtu jest przychód z działalności gospodarczej, ustalony na podstawie uproszczonej ewidencji.

[15] Ryczałt dotyczy tych podatników, których suma przychodów za ubiegły rok podatkowy nie przekroczyła ustalonego w przepisach prawnych limitu (w 1993 r. wynosił on 1,2 mld zł).

Wysokość podatku w formie karty podatkowej zależy od wysokości corocznie ustalanych przez ministra finansów stawek kwotowych dla poszczególnych rodzajów działalności objętych kartą. Wysokość stawek jest bardzo zróżnicowana i zależy od rodzaju wykonywanej działalności gospodarczej, stanu zatrudnienia i wielkości miejscowości, w której jest prowadzona działalność (im wyższy stan zatrudnienia i większa pod względem liczby mieszkańców miejscowość, tym stawki są wyższe).

Ustalone przez ministra finansów stawki podatkowe mogą być obniżane bądź podwyższane jedynie w drodze decyzji urzędu skarbowego. Obniżka stawek następuje na wniosek podatnika lub z urzędu. Można wyróżnić dwie grupy możliwości kształtowania wysokości stawek. Do pierwszej grupy zaliczyłbym obniżki obligatoryjne, których wysokość jest ściśle określona w przepisach prawnych. Obniżki te dotyczą działalności prowadzonej wyłącznie przez podatnika (bez udziału osób trzecich), przez osoby w podeszłym wieku, inwalidów oraz podatników zatrudniających inwalidów. Druga grupa wiąże się z uznaniowym ustalaniem obniżek lub zwyżek stawek przez urząd skarbowy. Występuje to wtedy, gdy urząd skarbowy uzna stawki przewidziane rozporządzeniem za zbyt niskie lub za zbyt wysokie ze względu na rozmiar prowadzonej działalności czy inne elementy stanu faktycznego podatnika.

Podatnicy opłacający podatek w formie karty podatkowej są zwolnieni od obowiązku prowadzenia ksiąg, składania zeznań podatkowych, deklaracji o dochodzie i wpłacania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. Przywileje powyższe są konsekwencją zwolnienia tej kategorii podatników od prowadzenia ewidencji. W przypadku gdy podatnik osiąga inne dochody (np. z tytułu stosunku pracy, z umów zlecenia, renty bądź emerytury), to są one opodatkowane na zasadach ogólnych. Dochodów z działalności opodatkowanej w formie karty podatkowej nie łączy się z innymi dochodami podatnika.

Omawiani podatnicy mają nie tylko przywileje, lecz także pewne obowiązki. Najważniejszym ich obowiązkiem – oprócz zapłaty podatku – jest informowanie urzędu skarbowego o zmianach w stanie faktycznym (np.liczbie zatrudnianych pracowników, miejscu prowadzenia działalności), który określono we wniosku o kartę podatkową. Konsekwencją niepowiadomienia urzędu skarbowego o zmianach powodujących utratę możności korzystania z karty podatkowej albo mających wpływ na podwyższenie stawki może być konieczność zapłaty podatku dochodowego od osób fizycznych za cały rok podatkowy według oszacowania urzędu skarbowego i utrata prawa do ubiegania się o opodatkowanie w formie karty podatkowej na okres dwóch lat.

Podkreślić należy, że wysokość stawek karty podatkowej, które są głównym czynnikiem decydującym o wysokości wpływów do budżetu gminy z tego tytułu, jest określana corocznie przez ministra finansów, natomiast korekta ich wysokości dotyczy jedynie indywidualnych przypadków i leży w zakresie kompetencji urzędów skarbowych. Samorządy lokalne nie mają możliwości zmiany tak us-

talonych stawek. Nie mogą one również podejmować innych decyzji w sprawach wymiaru podatku w omawianej formie z wyjątkiem sytuacji, gdy urząd skarbowy udziela podatnikom korzystającym z karty ulg, odroczeń i umorzeń oraz stosuje zaniechanie poboru. W tych bowiem przypadkach urząd skarbowy może wydać decyzje tylko za zgodą lub na wniosek zarządu gminy. Zarząd gminy może również upoważnić wójta, burmistrza (prezydenta miasta) do rozstrzygania wyżej wymienionych spraw[16]. Przykładowo w 1993 r. sprawy przekazane przez urzędy skarbowe zarządowi Poznania do rozpatrzenia dotyczyły prawie wyłącznie wniosków o rozłożenie płatności podatku na raty (851 wniosków).

Podatek w formie karty podatkowej płaci się bez wezwania w terminie do 7 dnia każdego miesiąca za miesiąc ubiegły, a za grudzień w terminie do 28 grudnia roku podatkowego. Podatek ten wpływa na rachunek urzędu skarbowego, z którego jest odprowadzany na rachunek właściwego budżetu gminy (najpóźniej w ostatnim dniu dekady następującej po dekadzie, w której podatek wpłynął na rachunek urzędu skarbowego).

2. Karta podatkowa jako dochód własny budżetu Poznania

Udział dochodów z opodatkowania w formie karty podatkowej w strukturze dochodów własnych budżetu Poznania ilustrują dane zawarte w tabeli 1. Z tabeli tej wynika, że omawiane dochody stanowią drugie co do wielkości źródło wpływów z podatków, które w całości zasilają budżet gminy. Większe znaczenie ma jedynie podatek od nieruchomości, który jest jednocześnie najpoważniejszym źródłem dochodów własnych. W latach 1992–1993 wpływy z opodatkowania w formie karty podatkowej utrzymywały się na nieco wyższym poziomie od wpływów z podatku od środków transportowych. Pozostałe podatki nie miały większego znaczenia.

W badanym okresie udział omawianego podatku w dochodach własnych ogółem oraz jego udział w grupie dochodów podatkowych obniżał się. Główną tego przyczyną jest polityka podatkowa prowadzona przez ministra finansów odnośnie do wysokości stawek karty, które ustala on corocznie w rozporządzeniu. W rozpatrywanym okresie następował niewielki wzrost stawek karty podatkowej, co spowodowało spadek wpływów z omawianego podatku w strukturze dochodów budżetu Poznania.

Kształtowanie wysokości stawek karty podatkowej stanowi dobry instrument oddziaływania bodźcowego na podatnika. Tym można tłumaczyć często symboliczną wysokość stawek w odniesieniu do tych rodzajów działalności, które oparte są głównie na wkładzie pracy własnej podatnika i stanowią dla niego

---

[16] Art. 10 ust. 2 i 3 Ustawy z 10 grudnia 1993 r. o finansowaniu gmin, Dz. U. nr 129 poz. 600.

Tabela 1

Struktura dochodów własnych budżetu Poznania w latach 1992-1994

Rodzaj dochodu	1992			1993			1994	
	wykonanie (w tys. zł)	% kwoty planowanej	% kwoty dochodów własnych	wykonanie (w tys. zł)	% kwoty planowanej	% kwoty dochodów własnych	w tys. zł (kwoty planowane)	% całości dochodów własnych
Dochody budżetu ogółem	897 072 287		–	1 443 232 668			1 815 295 130	–
Dochody własne łącznie	588 411 567		100,0	793 333 008		100,0	980 449 000	100,0
w tym:								
– podatek od nieruchomości:	189 005 111	101,3	32,1	272 049 088	104,1	34,3	344 500 000	35,14
– karta podatkowa	56 851 734	98,9	9,7	71 928 633	99,9	9,0	66 000 000	6,7
– podatek od środków transportowych	45 724 877	70,5	7,8	59 630 009	91,5	7,5	77 220 000	7,9
– podatek od spadków i darowizn	14 464 848	133,9	2,44	16 823 132	78,5	2,12	17 200 000	1,75
– podatek rolny	1 422 951	110,5	0,24	2 421 788	208,0	0,3	2 500 000	0,25
– podatek od posiadania psów	513 788	171,3	0,09	720 500	–	0,24	1 000 000	0,1
– opłaty lokalne	28 896 673	103,3	4,9	30 713 841	82,7	3,8	32 600 000	3,32
– opłata skarbowa	110 609 968	85,2	18,8	152 432 489	82,8	19,21	133 381 000	13,6
– dochody z majątku gminy	42 061 156	118,8	7,2	161 343 405	126,0	20,3	283 805 000	28,95
– dochody komunalnych jednostek budżetowych	2 088 909	125,8	0,35	4 053 785	–	0,5	4 200 000	0,42
– inne dochody	98 971 552	–	16,5	21 218 338	–	2,7	18 043 000	1,8

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych dotyczących wykonania budżetów Poznania w latach 1992-1993 oraz planu dochodów na 1994 r.

jedynie źródło ubocznych dochodów. W niektórych przypadkach wysokość stawek podatkowych może być jednak kontrowersyjna, jeśli zestawi się je z potencjalną dochodowością działalności wykonywanej przez podatników. Przykładem takiego wyraźnie ulgowego kształtowania wysokości stawek jest opodatkowanie działalności lekarzy prowadzących działalność w zakresie świadczenia usług medycznych, którzy, jeśli prowadzą działalność tego typu osobiście, samodzielnie i na własny rachunek, to wykonują wolny zawód w rozumieniu ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[17]. Pozostałe grupy zawodowe, które mogą być zaliczone do wolnych zawodów, np.: adwokaci, księgowi, inżynierowie, ekonomiści, nie mają prawa do opodatkowania w formie karty.

Wysokość stawek płaconych przez lekarzy korzystających z opodatkowania w formie karty podatkowej w latach 1992-1994 prezentuje tabela 2. Warto zwrócić uwagę na fakt, iż w omawianym okresie wystąpił nawet nominalny spadek wysokości stawek. W grupie tej obserwuje się również zjawisko ujednolicenia wysokości stawek, bez względu na rodzaj specjalności lekarskiej (wyższe stawki płacą jedynie stomatolodzy). Stawki nie są też zróżnicowane ze względu na miejsce prowadzenia działalności. W konsekwencji dochody budżetu gminy z opodatkowania lekarzy w formie karty obniżają się.

Zastosowanie karty podatkowej wobec lekarzy, którzy są w ten sposób uprzywilejowani w porównaniu z osobami wykonującymi inne wolne zawody wydaje się przeczyć zasadzie sprawiedliwości opodatkowania. Osobiście uważam, że dochody lekarzy z praktyki prywatnej należałoby opodatkować na zasadach ogólnych, uwzględniając jedynie specyficzne cechy wolnych zawodów, zgodnie z zasadą dogodności opodatkowania (definicja przychodu, nieregularność osiąganych przychodów, tajemnica lekarska).

Ponadto udział dochodów z tytułu karty podatkowej w strukturze dochodów własnych zmniejszał się z powodu zmian przepisów prawnych, zmierzających do ograniczenia zakresu przedmiotowego omawianego opodatkowania (np. wyłączenie z tej formy blacharstwa i lakiernictwa). Niezależnie od tego – jak już zaznaczono – podatnicy mają prawo wyboru formy opodatkowania. Wybór zryczałtowanego podatku dochodowego od przychodów osób fizycznych zamiast opodatkowania w formie karty podatkowej pozbawia budżet gminy potencjalnych dochodów, gdyż podatek ten wpływa do budżetu państwa.

Mimo wskazanych niekorzystnych zjawisk dla dochodowej strony budżetu gminy wpływy z karty podatkowej nadal stanowią znaczącą pozycję dochodów własnych budżetu Poznania. Mają one również tę pozytywną cechę, że są łatwe w planowaniu i charakteryzuje je duża pewność wpływu, czego dowodem są

---

[17] Art. 14 a Ustawy z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. nr 80 poz. 350 z późn. zmianami.

Tabela 2

Wysokość stawek karty podatkowej z tytułu prowadzenia prywatnej praktyki w wolnym zawodzie medycznym (lekarze) w latach 1992-1994

Lekarze o specjalności	Liczba godzin przeznaczonych na wykonywanie zawodu w miesiącu	Stawka (w zł)		
		1992	1993	1994
Stomatologia	do 48	16 000	21 000	22 000
		za godz.	za godz.	za godz.
	49 - 96	768 000	1 008 000	1 056 000
		+ 21 000	+26 000	+26 000
		za godz.	za godz.	za godz.
		ponad 48	ponad 48	ponad 48
	powyżej 96	1 776 000	2 256 000	2 304 000
Ginekologia	do 48	23 000		
		za godz.		
	49 - 96	1 104 000		
		+29 000	–	–*
		za godz.		
		ponad 48		
	powyżej 98	2 496 000		
Pozostałe	do 48	13 000	20 000	19 000
		za godz.	za godz.	za godz.
	49-98	624 000	960 000	912 000
		+17 000	+22 000	+23 000
		za godz.	za godz.	za godz.
		ponad 48	ponad 48	ponad 48
	powyżej 96	1 440 000	2 016 000	2 016 000

* W latach 1993-1994 specjalność ginekologia została włączona do grupy „pozostałe"

Źródło: Rozporządzenie Ministra Finansów z 20 grudnia 1991 r. w sprawie karty podatkowej, Dz.U. nr 91 poz. 124; zm. 1992 nr 99 poz. 495, 1993 nr 131 poz.623.

wskaźniki dotyczące wykonania planowanych dochodów z karty podatkowej (por. tab.1).

3. Proponowane kierunki zmian w podatku od działalności gospodarczej osób fizycznych w formie karty podatkowej

Z przedstawionych danych dotyczących dochodów budżetu Poznania wynika, że w badanym okresie omawiany podatek miał znaczenie w grupie dochodów własnych. Trzeba jednak zdać sobie sprawę, że rozpatrywany był budżet dużego miasta, w którym popyt na różnego rodzaju usługi jest duży i zróżnicowany. Przykład ten nie może stanowić podstawy uogólnień odnoszących się do wszystkich gmin, a szczególnie do małych gmin miejskich i wiejskich różniących się zarówno skalą, zapotrzebowaniem na usługi, jak i stopniem rozwoju społeczno-

-gospodarczego. Niemniej jednak analiza konstrukcji tego podatku pozwala na podkreślenie takich jego cech, jak: łatwość wymiaru i poboru oraz pewność dla podatnika i budżetu.

Drugie kryterium doboru dochodów własnych rozpatrywane w tym opracowaniu – kryterium zakresu kompetencji prawotwórczych – należy uznać za niespełnione w odniesieniu do dochodów z opodatkowania w formie karty podatkowej. Kompetencje gminy do bezpośredniego kształtowania elementów techniki podatkowej w karcie podatkowej są bowiem bardzo małe. Zarząd gminy, udzielając zgody na zastosowanie wobec podatnika ulg, odroczeń, umorzeń bądź zaniechania poboru, może jedynie oddziaływać na obniżenie wielkości wpływów z tej formy opodatkowania. Gmina pozbawiona jest możliwości samodzielnego kształtowania wysokości stawek oraz innych elementów techniki podatkowej, które pozwalają na zwiększenie wielkości wpływów z omawianego źródła. Jest to – jak sądzę – bardzo duże ograniczenie samodzielności finansowej organów lokalnych, gdyż uniemożliwia np. dostosowanie wysokości stawek karty podatkowej do warunków lokalnych. Potrzebę taką dostrzega sam normodawca, różnicując wysokość stawek w zależności od wielkości miej-scowości, w której działalność ta jest wykonywana, lub od stanu społeczno-gospodarczego gminy (bezrobocie strukturalne).

Rozwiązania te nie są jednak wystarczające, w praktyce bowiem część stawek wydaje się za niska (por. tab. 2) bądź za wysoka (czego przejawem jest podana w tym opracowaniu liczba wniosków w Poznaniu o rozłożenie płatności podatku na raty). Obydwie sytuacje są niekorzystne z punktu widzenia wpływów do budżetu. Zbyt wysokie stawki niosą niebezpieczeństwo fiskalizmu, którego skutkiem nie będzie wzrost dochodów budżetu gminy, lecz przeciwnie – ich spadek. W takiej sytuacji opodatkowanie w formie karty podatkowej nie będzie bowiem wpływać bodźcowo w kierunku rozwoju różnego rodzaju usług świadczonych przez rzemieślników i inne osoby fizyczne na rzecz społeczności lokalnej. Podwyższenie stawek mogłoby też skłaniać podatników do działalności w szarej strefie i ukrycia swoich dochodów, co w wielu rodzajach drobnych usług objętych kartą nie jest trudne. Problemem jest więc takie określenie wysokości stawki, aby ciężar opodatkowania był przez podatnika odczuwalny[18], lecz nie skłaniał go do rezygnacji z karty podatkowej, co – jak już wspomniano – pozbawia gminę dochodów budżetowych, gdyż nie partycypuje ona w dochodach z opodatkowania w formie ryczałtu od przychodu. Sądzę więc, że o wysokości stawek karty podatkowej powinny decydować organy lokalne, dostosowując ją m.in. do opłacalności prowadzonej działalności w danej gminie oraz celów społecznych i gospodarczych, które chcą osiągnąć.

---

[18] **N. Gajl**: Teorie podatkowe w świecie, s. 100.

Stawki stanowią jeden z najważniejszych elementów konstrukcji karty podatkowej, sądzę jednak, że organy lokalne powinny mieć także uprawnienia do kształtowania pozostałych elementów konstrukcji karty podatkowej, gdyż tylko w ten sposób będą one mogły bezpośrednio wpływać na wydajność tego źródła dochodów i realizować cele pozafiskalne (np. przeciwdziałanie bezrobociu).

W kontekście powyższych uwag uważam, że rady gminy powinny mieć wpływ w szczególności na:

– kształtowanie stawek, chociażby w granicach określonych przepisami prawnymi,

– limity zatrudnienia dla poszczególnych rodzajów działalności,

– wysokość zniżek, zwyżek i ulg podatkowych (zwłaszcza ulg inwestycyjnych i z tytułu szkolenia uczniów).

Pobór podatku przez urzędy skarbowe, w sytuacji gdy organy lokalne dysponowałyby powyższymi uprawnieniami, przestałby być uzasadniony.

Postulat rozszerzenia kompetencji prawotwórczych gminy w odniesieniu do karty podatkowej dotyczy również innych podatków stanowiących dochód własny gminy. Pogląd, że gmina dysponuje zbyt małymi kompetencjami prawotwórczymi w odniesieniu do podatków stanowiących jej dochody własne, reprezentuje wielu autorów[19]. Warto w tym miejscu zaznaczyć, że postulat ten dotyczy nie tylko polskiego systemu podatków lokalnych. Deklaracja Międzynarodowego Związku Władz Lokalnych zawiera warunek całkowicie samodzielnego określania przez związki samorządowe wysokości stawek w podatkach lokalnych[20].

TAX ON BUSINESS ACTIVITY OF NATURAL PERSONS IN THE FORM OF TAX FORMS TREATED AS OWN INCOME OF THE BUDGET OF RURAL DISTRICT ADMINISTRATION

Summary

Tax on business activity of natural persons in the form of tax forms is a component of own incomes of local self-governments budgets. The related literature distinguishes the criteria which should be

[19] Por. **E.Denek**: Finanse lokalne w procesie urynkowienia gospodarki. W: Polityka pieniężna i fiskalna w procesie urynkowienia gospodarki. Red. **J. Kaleta**. Prace Naukowe AE we Wrocławiu. Wrocław1993, nr 666, s. 154; **W. Nykiel**: Rola dochodów w równoważeniu budżetów lokalnych, s. 53; **A. Hanusz**: Podatki i opłaty samorządowe. Wydawnictwo UMCS, Lublin 1992, s. 4; **N. Gajl**: Finanse i gospodarka lokalna na świecie, s. 163.

[20] **H. Sochacka-Krysiak**: Finanse lokalne, s. 27.

taken into account by legislator while determining the sources of these incomes. Among others the following postulates are put forward: a) the sources of income should by fiscally efficient, b) local self-government should decide about the structure of their particular own incomes. In practice the revenues from tax on business activity of natural persons in the form of tax forms may, under certain conditions, be a considerable source of income for the budget of rural district administration. However, legislative competence of self-governments as regards this tax is very small. This restricts the possibilities of increasing budgetary revenues from the tax in question and using it by self-governments as a financial instrument influencing the decisions of economic entities.