

Anna Wojciechowska*

**OPODATKOWANIE DOCHODÓW ZE ŹRÓDEŁ NIEUJAWNIONYCH
JAKO INSTRUMENT WALKI Z SZARĄ STREFĄ W POLSCE**

Wstęp

We współczesnych krajach demokratycznych porządek prawny oraz normy ludzkich zachowań wyznacza i reguluje w pierwszym rzędzie ustawa zasadnicza. Określa ona nie tylko prawa, ale również obowiązki każdego obywatela.

W Polsce charakter ustawy zasadniczej ma Konstytucja, która w obecnym kształcie funkcjonuje od 2 kwietnia 1997 roku (Dz. U. z 1997r., Nr 78 poz. 483). Z punktu widzenia systemu podatkowego istotne jest, iż wśród licznych powszechnych obowiązków, w art. 84 zawarta została zasada obligatoryjnego ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych. Oznacza to, iż wszyscy obywatele zobowiązani są do zapłaty podatków określonych w poszczególnych ustawach¹.

¹* Autorka przygotowuje rozprawę doktorską w Katedrze Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową pod kierunkiem prof. dra hab. Władysława Balickiego. Na dzień 01.01.2007r. w ustawodawstwie polskim system podatkowy regulowały następujące ustawy: ustawa z 24 sierpnia 2006r. o podatku tonażowym (Dz. U. z 2006r. Nr 183 poz. 1353), ustawa z 15 listopada 1984r. o podatku rolnym (Dz. U. z 2006r. Nr 136 poz. 969), ustawa z 12 stycznia 1991r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2006r. Nr 121 poz. 844), ustawa z 9 września 2000r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz. U. z 2006r. Nr 41 poz. 399), ustawa z 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. z 2004r. Nr 142 poz. 1514), ustawa z 11 marca 2004r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2004r. Nr 54 poz. 535), ustawa z 23 stycznia 2004r. o podatku akcyzowym (Dz. U. z 2004r. Nr 29 poz. 257), ustawa z 29 lipca 1992r. o grach i zakładach wzajemnych (Dz. U. z 2004r. Nr 4 poz. 27), ustawa z 30 października 2002r. o podatku leśnym (Dz. U. z 2002r. Nr 200 poz. 1682), ustawa z 15 lutego 1992r. o podatku dochodowym od osób prawnych (Dz. U. z 2000r. Nr 54 poz. 654), ustawa z 26 lipca 1991r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000r. Nr 14 poz. 176) oraz ustawa z 20 listopada 1998r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 1998r. Nr 144 poz. 930).

W Polsce, podobnie jak w innych krajach, z wymierną szkodą dla budżetu kwitnie niestety szara strefa, czyli „działalność gospodarcza niezgłoszona do opodatkowania oraz dochody nieznajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach przychodów”². W praktyce oznacza to, iż niektóre osoby podlegające polskiemu ustawodawstwu podatkowemu nie ujawniają organom administracji państwowej, podatkowej bądź celnej, całości lub części swoich dochodów osiąganych w sposób nie zakazany przez prawo. Aktywność prowadzona poza oficjalną gospodarką odbywa się bowiem bez ponoszenia jakichkolwiek danin publicznych oraz bez przestrzegania obowiązujących przepisów prawnych.

Od szarej strefy należy odróżnić strefę czarną, która obejmuje dochody z działalności o charakterze przestępczym. Istotne jest bowiem, iż działalność gospodarcza prowadzona w gospodarce cienia, mimo jej nie zarejestrowania lub zaniżania skali, jest zgodna z obowiązującym w kraju ustawodawstwem i gdyby została ujawniona, podlegałaby jedynie opodatkowaniu. Tymczasem czarna strefa to działalność przestępcza, a polskie prawo nie przewiduje opodatkowania dochodów z czynności, które nie mogą być przedmiotem prawnie skutecznej umowy. W konsekwencji, zgodnie z obowiązującymi przepisami opodatkować można jedynie te dochody, które nie zostały osiągnięte w wyniku czynności zabronionych przez prawo i karanych na podstawie ustawy z dnia 6 czerwca 1997r - Kodeks karny (Dz. U. Nr 88, poz. 553 z późn. zm)³. Niestety, w praktyce niejednokrotnie obie te strefy przenikają się wzajemnie, gdyż unikanie płacenia podatków często łączy się bezpośrednio z aktywnością przestępczą⁴.

Szara strefa niekorzystnie wpływa na funkcjonowanie całej gospodarki i to nie tylko dlatego, że jest zjawiskiem negatywnym z punktu widzenia budżetu państwa. Stawia ona również firmy działające poza oficjalną strefą na pozycji uprzywilejowanej wobec pod-

² Ministerstwo Finansów, *Informacja o funkcjonowaniu "szarej strefy" w polskiej gospodarce i przeciwdziałaniu jej przez służby skarbowe*. <http://www.mofnet.gov.pl/dokument.php?dzial=617&id=60227>.

³ Por. J.Kulicki, *Opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych*, Informacja Nr 1139, Kancelaria Sejmu, Biuro Studiów i Ekspertyz, 2005 r., s. 2.

⁴ Por. Ministerstwo Finansów, *Informacja o funkcjonowaniu "szarej strefy" w polskiej gospodarce i przeciwdziałania jej przez służby skarbowe*, <http://www.mofnet.gov.pl/dokument.php?dzial=617&id=60227>.

miotów działających legalnie. W rezultacie tzw. gospodarka cienia pasożytuje na całym społeczeństwie - im większe bowiem przyjmuje rozmiary, tym większe koszty muszą ponieść uczestnicy legalnego obrotu, ponieważ brak wpływów fiskalnych od niektórych, musi być zrekomensowany podatkami pobieranymi od pozostałej części społeczeństwa.

Szarej strefy nie da się całkowicie zlikwidować. Jest ona nieodzownym elementem każdego systemu gospodarczego i stanowi zarazem krzywe zwierciadło oficjalnie działającej gospodarki. Ważne jest jednak, że kwitnie ona przede wszystkim tam, gdzie jest zbyt duży udział państwa w gospodarce, a jednocześnie jego instytucje są zbyt słabe, żeby skutecznie egzekwować prawo. Sprzyja jej złe prawodawstwo (tj. m.in. nadmierny fiskalizm, rozbudowany system ulg i preferencji, nieelastyczne przepisy prawa pracy), a także małe ryzyko wykrycia. Nie bez znaczenia są także bariery biurokratyczne, będące często nie do pokonania przez wiele firm. Można zatem przyjąć, że gospodarka cienia jest formą ucieczki podatników od nadmiernych regulacji państwa, przede wszystkim podatkowych, z zakresu prawa pracy oraz sanitarno-epidemiologicznych.

Znamienne jest, iż istnieją obszary gospodarki szczególnie zagrożone występowaniem szarej strefy. Jak bowiem pokazuje praktyka, powstaje ona głównie w obrocie paliwami, alkoholem, wyrobami tytoniowymi, hazardzie. Przejawia się też jako nielegalne zatrudnienie, nierejestrowany obrót towarów i usług, a także w postaci transferów dochodów. W rezultacie, gospodarka cienia w najwyższym stopniu dotyka handel, usługi, hotelarstwo, gastronomię oraz budownictwo. Istotne jest również, iż działają w niej zarówno zarejestrowani podatnicy, którzy nie w pełni deklarują dochody, jak również osoby w ogóle nie zarejestrowane, działające całkowicie poza systemem podatkowym.

Faktyczna skala zjawiska jest trudna do określenia. W Polsce jej szacunki niejednokrotnie diametralnie się różnią przyjmując wartości od 14 % PKB według danych Głównego Urzędu Statystycznego do ok. 27% PKB wg niezależnych ośrodków badawczych⁵. Zaistniałe różnice wynikają głównie z faktu, iż szara strefa już z samej definicji nie poddaje się pomiarowi, więc w zależności od przyjętej metody otrzymuje się różne wielkości. Znamienne jest jednak,

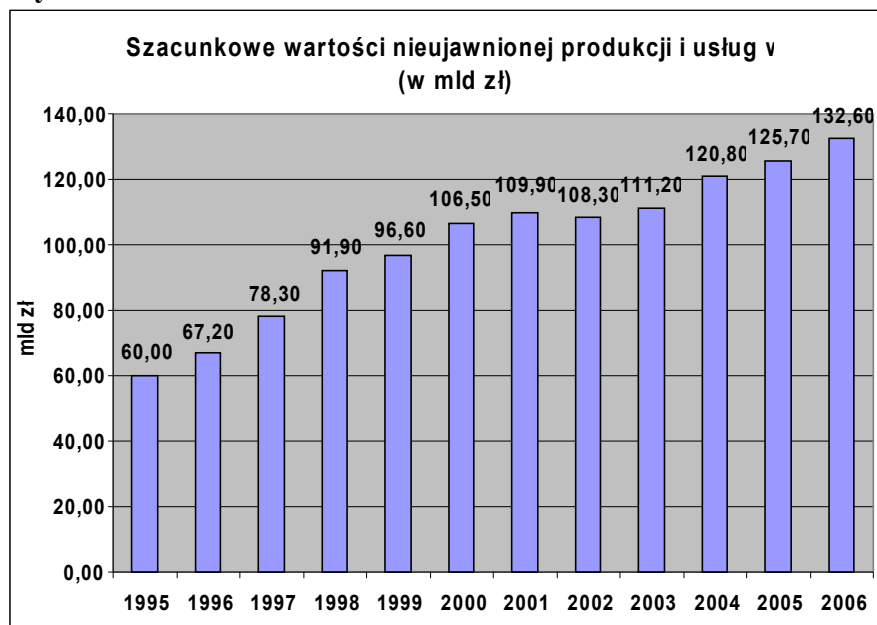
⁵ Wg danych Banku Światowego szara strefa w Polsce wynosi 27,6% PKB.

iz od kilku lat stopniowo zmniejsza się procentowy udział gospodarki cienia w tworzeniu produktu krajowego brutto, przy równoczesnym wzroście jej kwotowej wartości.

Gdyby przyjąć choćby najniższe szacunki szarej strefy w Polsce, oznaczałoby to, że w 2006 roku wartość nieopodatkowanych towarów i usług wyniosła około 133 mld zł, a w rezultacie niezapłacone podatki stanowiły około 25,8 mld zł, przy ponad 30 mld deficycie państwa. Do budżetu państwa mogłoby wpłynąć kilkanaście miliardów złotych w przypadku zmniejszenia się szarej strefy o połowę.

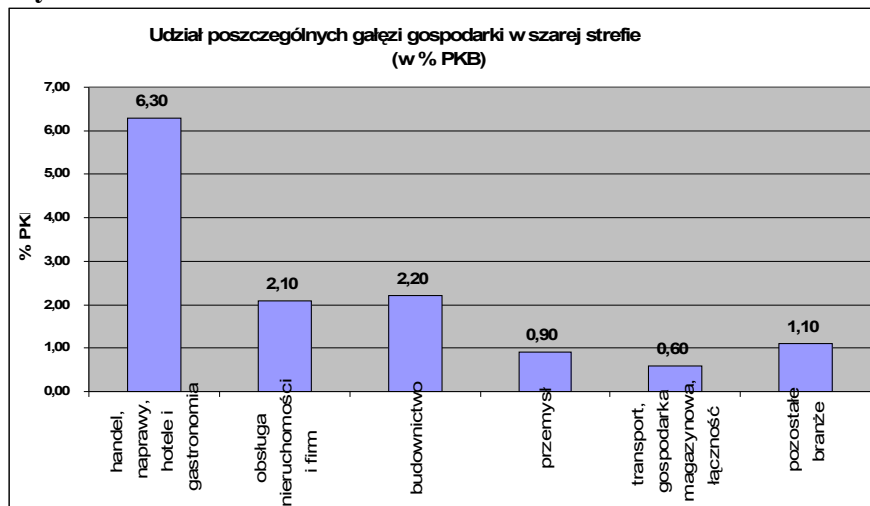
Szacunkowe nieujawnione fiskusowi wartości produkcji i usług w Polsce w latach 1995-2006 obrazuje wykres 1. Dodatkowo wykres 2 przedstawia udział poszczególnych gałęzi gospodarki w szarej strefie (mierzony w % PKB).

Wykres 1.



Źródło: J.K. Kowalski, *Szara strefa: produkcja i usługi za 133 mld zł*, Gazeta Prawna Nr 25 (1643) z 03 lutego 2006 r.

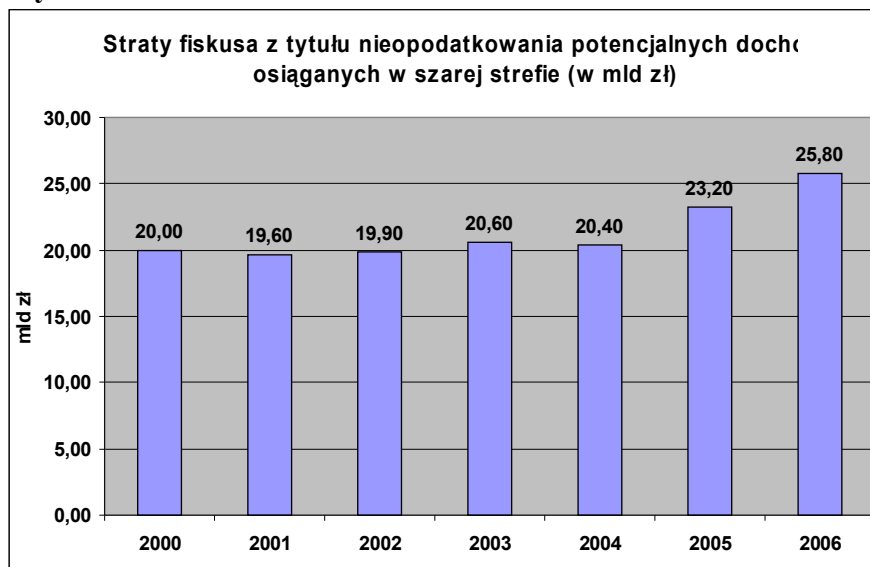
Wykres 2.



Źródło: J. K. Kowalski, *Szara strefa...*, op. cit.

Straty fiskusa z tytułu nieopodatkowania potencjalnych dochodów osiągniętych w szarej strefie przedstawia wykres 3.

Wykres 3.



Źródło: Kowalski J.K., *Szara strefa...*, op. cit.

Istnieją dwa sposoby walki z gospodarką cienia. Pierwszym z nich są działania prewencyjne, których celem jest przeciwdziałanie powstawaniu szarej strefy poprzez stwarzanie ekonomicznych warunków wpływających na nieopłacalność procederu. Drugie podejście obejmuje działania *ex post* zwalczające już istniejącą nieopodatkowaną działalność gospodarczą, przede wszystkim poprzez skuteczne egzekwowanie prawa. W niniejszym opracowaniu podjęto próbę oceny skuteczności tego drugiego rozwiązania.

1. Przychody ze źródeł nieujawnionych

Konieczność walki z szarą strefą wynika już z Konstytucji. Ponadto obowiązek kontrolowania przez państwo dochodów pochodzących z tzw. gospodarki cienia przewidziano również w ustawie z dnia 28 września 1991 roku o kontroli skarbowej (tekst jednolity Dz. U. z 2004r. Nr 8 poz. 65 z późn. zm.), gdzie w art. 2 pkt 1 określono, iż do zakresu kontroli skarbowej należy m.in. *ujawnianie i kontrola nie zgłoszonej do opodatkowania działalności gospodarczej, kontrola źródeł pochodzenia majątku oraz dochodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach*.

Dla realizacji konstytucyjnej zasady powszechności ponoszenia ciężarów podatkowych ustawodawca stworzył przepisy materialne szczegółowo regulujące opodatkowanie dochodów tych osób, które nie stosują się do obowiązującego prawa i omijają, bądź unikają płacenia podatków. W tym zakresie podstawowym narzędziem walki z nieopodatkowaną działalnością jest konstrukcja przepisów o przychodach ze źródeł nieujawnionych i nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach⁶ zawarta w ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2000r. Nr 14, poz. 176 z późn. zm.)⁷.

⁶ Przedstawiony w ustawie podział przychodów na te ze źródeł nieujawnionych oraz te nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach ma jedynie znaczenie formalne, w praktyce przyjęło się bowiem nazywać oba ich rodzaje jako przychody ze źródeł nieujawnionych.

⁷ Ustawa ta obejmuje wszystkie dochody osób fizycznych, z wyjątkiem tych które zostały wyłączone spod ustawy na mocy art. 10 ust. 1. Nie reguluje ona zatem m.in. przychodów z działalności rolniczej, gospodarki leśnej, spadków i darowizn. czy objętych zryczałtowanym podatkiem od niektórych przychodów osiągniętych przez osoby fizyczne.

Mimo złożoności zagadnienia, dochody ze źródeł nieujawnionych regulują bezpośrednio jedynie dwa przepisy, reszta natomiast wynika z ustawy nie wprost. Jednym z pośrednio odnoszących się do problemu jest art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991r., zgodnie z którym „*opodatkowaniu podatkiem dochodowym podlegają wszelkiego rodzaju dochody, z wyjątkiem dochodów wymienionych w art. 21, 52, 52a oraz dochodów, od których na podstawie przepisów Ordynacji podatkowej zaniechano poboru podatku*”. Oznacza to, że każda osoba fizyczna, która osiąga dochody podlegające opodatkowaniu, jest zobowiązana do ich wykazywania (tj. ujawniania) oraz odprowadzenia od nich należnego podatku.

Ponadto w art. 10 ust. 1 tejże ustawy wśród katalogu możliwych i legalnych przychodów enumeratywnie wymieniono te, które osiągnane przez osobę fizyczną podlegają przepisom ustawy, tj.:

- stosunek służbowy, stosunek pracy oraz pracę nakładczą,
- członkostwo w spółdzielni zajmującej się produkcją rolną,
- emeryturę i rentę,
- pozarolniczą działalność gospodarczą,
- działalność wykonywaną osobiście,
- działy specjalne produkcji rolnej,
- przychód z nieruchomości,
- najem i dzierżawę,
- przychód z kapitałów pieniężnych,
- prawa majątkowe,
- odpłatne zbycie rzeczy,
- pozostałe źródła.

Jak widać, ów na pozór zamknięty katalog możliwych przychodów podlegających opodatkowaniu nie wymienia wprost przychodów ze źródeł nieujawnionych. Znalazł on jednak dalsze rozszerzenie w art. 20 ust. 1 ustawy, gdzie do *pozostałych źródeł* zaliczono m.in. przychody nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach.

Znamienne jest, iż również sama definicja przychodów ze źródeł nieujawnionych nie została w przepisach materialnych podana wprost. W art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych bezpośrednio zawarto bowiem jedynie sposób ich ustalania. Zgodnie z tym przepisem - *wysokość przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach lub pochodzących ze*

źródeł nieujawnionych ustala się na podstawie poniesionych przez podatnika w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia, jeżeli wydatki te i wartości nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym przed poniesieniem tych wydatków lub zgromadzeniem mienia, pochodzącym z przychodów uprzednio opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania. Określenie przychodów nieujawnionych za pomocą schematu wyznaczania ich wysokości jest czymś w rodzaju definicji kategoryzującej przychody na:

- *przychody ze źródeł nieujawnionych.* Podatnik, pomimo ciążącego na nim ustawowego obowiązku podatkowego, nie informuje fiskusa o istnieniu źródła przychodów⁸, tj. prowadzi nie zarejestrowaną działalność gospodarczą, osiąga z tego tytułu dochody i nie płaci podatków (np. uzyskuje przychody z najmu czy korepetycji, nie zgłaszając tego faktu do właściwego urzędu skarbowego);
- *przychody nie znajdujące pokrycia w ujawnionych źródłach.* Podatnik informuje aparat skarbowy o źródłach swoich przychodów, jednakże znamiona zewnętrzne jego stylu życia nie odzwierciedlają dochodów zawartych w deklaracjach podatkowych, chyba że nie miał on obowiązku informowania urzędu o osiągniętych przychodach (zwolnionych od podatku)⁹.

Nie zawsze, gdy wydatki podatnika przewyższają przychody wykazane w deklaracjach podatkowych, oznacza to, że uzyskał on dochody ze źródeł nieujawnionych. Może się bowiem okazać, iż nie miał on obowiązku wykazywać przychodów w zeznaniu podatkowym, ponieważ osiągnął ten ich rodzaj, który zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych, nie podlega opodatkowaniu lub jest zwolniony od podatku dochodowego.

Nie można też utożsamiać dochodów ze źródeł nieujawnionych z dochodami niewykazanymi przez podatnika w deklaracji np. w wyniku błędu rachunkowego bądź z dochodami z zatajonego źródła, które zostaje ujawnione przez fiskus w wyniku przeprowadzonej kontroli podatkowej. Dochody zadeklarowane nieprawidłowo nie są w rozumieniu przepisów podatkowych równoznaczne z dochodami

⁸ Por. J.Kulicki, *Zasady opodatkowania nieujawnionych źródeł przychodów*, Wyd. Sezam, Warszawa 1992, s. 7.

⁹ Ibidem.

nieujawnionymi, a są one jedynie traktowane jako dochody zaniżone¹⁰. W rezultacie, niezgłoszenie źródła przychodów w urzędzie skarbowym nie jest – zgodnie z ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych – równoznaczne z uzyskiwaniem przychodów ze źródeł nieujawnionych. Dochody nieujawnione osiągnęte są bowiem ze źródeł niepoznawalnych, których nie ujawnia podatnik, sądząc że fiskus ich też nie ujawni¹¹. Pojęcie źródła nieujawnionego ma zatem stosunkowo wąski zakres, odnosi się bowiem wyłącznie do sytuacji, gdy podatnik w ogóle nie wskaże fiskusowi źródeł swoich przychodów bądź wskazane przez niego źródła są niewiarygodne¹².

Definicja podatku ze źródeł nieujawnionych pokazuje zatem, iż nie może on być wystarczająco skutecznym narzędziem walki z szarą strefą. Opodatkowanie to ma bowiem zastosowanie jedynie wówczas, gdy podatnik sam dobrowolnie nie przyzna się fiskusowi skąd pochodzi nadmiar zgromadzonej przez niego gotówki. Nie ma ono natomiast racji bytu w sytuacji, gdy dana osoba wskaże i uprawdopodobni źródło swoich dochodów (postrzeganych uprzednio jako pochodzące z szarej strefy). Po ujawnieniu źródła tych dochodów podatnik podlega jedynie opodatkowaniu przewidzianemu w ustawie wraz z odsetkami za zwłokę

2. Obszary występowania przychodów ze źródeł nieujawnionych

Znamienne jest, iż opodatkowanie przychodów ze źródeł nieujawnionych znajduje zastosowanie wyłącznie w stosunku do osób fizycznych podlegających wspomnianej już ustawie z dnia 26 lipca 1991r., przy czym zasada taka obowiązuje w rozwiązaniach przyjętych przez wszystkie państwa zachodnie¹³.

Takie ograniczenie nie jest oczywiście kwestią przypadku. Trudno jest bowiem mówić o dochodach ze źródeł nieujawnionych osiągniętych przez firmę prowadzącą zarejestrowaną działalność go-

¹⁰ Por. H. Dzwonkowski, *Powstawanie i wymiar zobowiązań podatkowych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 419.

¹¹ Por. J. Kulicki, *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003, s. 207.

¹² Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 marca 200 r., (SA/Sz 2254/99), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 49234.

¹³ Por. M. Bouvier, *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, wyd. Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000, s. 118.

spodarczą. Firma taka może bowiem, co najwyżej zaniżyć wykazywane przez siebie dochody, jednak wówczas ów zaniżony dochód opodatkowuje się jak dochody z działalności gospodarczej, doliczając do tego ustawowe odsetki za zwłokę. W rezultacie to nie firma, a co najwyżej jej właściciel może osiągać nierejestrowane dochody pochodzące z innych nieopodatkowanych źródeł.

W toku planowania przez aparat skarbowy kontroli dochodów pochodzących ze źródeł nieujawnionych bardzo ważne jest trafne wytypowanie osób mogących działać w szarej strefie, czyli takich które posiadają inne niż deklarowane źródła przychodów (np. ponieważ istnieją znaczne rozbieżności pomiędzy deklarowanymi przez te osoby dochodami a ponoszonymi przez nie wydatkami), bądź też nie prowadzą żadnej zarejestrowanej działalności wydając przy tym znaczne kwoty. W rezultacie, wybór osób do kontroli wynika przede wszystkim z porównania informacji dotyczących znamion zewnętrznych zamożności danego podatnika (tj. poniesionych przez niego wydatków i zgromadzonych oszczędności), z danymi dotyczącymi dochodów zadeklarowanych przez niego urzędowi skarbowemu. W praktyce oznacza to, iż aparat skarbowy w szczególności skupia swoją uwagę na osobach obnoszących się ze swoim majątkiem i równocześnie nie płacących wcale bądź płacących jedynie niewielki podatek, czyli wówczas gdy konsumpcja podatnika znacznie przewyższa dochody zgłoszone przez niego do opodatkowania¹⁴.

Istnieje specjalny krąg osób pozostających w szczególnym zainteresowaniu fiskusa w związku z możliwością osiągnięcia nieopodatkowanych dochodów w ramach szarej strefy. Wśród tych podmiotów znajdują się przede wszystkim osoby:

- inwestujące znaczne kwoty pieniędzy w nieruchomości,
- nabywające ruchomości znacznej wartości (np. drogie samochody, dzieła sztuki),
- inwestujące znaczne kwoty pieniędzy na giełdzie papierów wartościowych oraz zakładające wysokie lokaty bankowe,
- obejmujące duże pakiety udziałów lub akcji,

¹⁴ P. Pietrasz, *Przychody ze źródeł nieujawnionych*, Przegląd podatkowy z 2000 r., nr 2.

- nie deklarujące żadnych dochodów bądź prowadzące działalność gospodarczą i notorycznie wykazujące straty lub bardzo niskie dochody,
- właściciele nowo powstałych przedsiębiorstw z wysokim kapitałem własnym¹⁵,
- grupy zawodowe szczególnie narażone na pokusę działalności w szarej strefie, czyli takie wobec których istnieje największe podejrzenie o zaniżaniu zobowiązań podatkowych, ukrywaniu rzeczywistych dochodów i skali prowadzonej działalności gospodarczej oraz ryzyko korupcji, tj.: lekarze, farmaceuci, urzędnicy państwowi i samorządowi, celnicy, policjanci, przedstawiciele zawodów prawniczych, doradcy podatkowi oraz przedsiębiorcy.

Na uwagę zasługuje również fakt, iż podatkiem od dochodów ze źródeł nieujawnionych obciążyć można zarówno rezydenta – od całości uzyskanych dochodów, bez względu na miejsce powstania przychodu (nieograniczony obowiązek podatkowy), jak również nie-rezydenta – od dochodów osiągniętych przez niego na terytorium RP. Zgodnie bowiem z ograniczeniem zawartym w art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - istotne dla tego podatku jest jedynie źródło uzyskanych przychodów a nie to, kto je osiąga.

3. Sposób ustalania przychodów ze źródeł nieujawnionych

Opodatkowanie dochodów pochodzących ze źródeł nieujawnionych jest zagadnieniem skomplikowanym i zawsze musi być poprzedzone wyczerpującą analizą indywidualnego przypadku. Podstawa wymiaru tego podatku opiera się bowiem na konstrukcji dochodu określonego na podstawie zewnętrznych znamion zamożności danego podatnika, co oznacza, iż jego ekonomiczne położenie określa się przede wszystkim na podstawie wielkości konsumpcji w danym roku podatkowym.

Sposób ustalania przychodów pochodzących z nieujawnionych źródeł zawarty został bezpośrednio w art. 20 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Zgodnie z tym przepi-

¹⁵ Por. A. Pożarowska, *Opodatkowanie przychodów ze źródeł nieujawnionych*, *Poradnik Gazety Prawnej*, INFOR, Nr 46 (228) 13-19 listopad 2001, s. 13.

sem - wysokość przychodów ustala się na podstawie poniesionych w roku podatkowym wydatków i wartości zgromadzonego mienia, jeżeli wielkości te nie znajdują pokrycia w mieniu zgromadzonym przez podatnika w roku podatkowym bądź w latach poprzednich, pochodzącym z przychodów opodatkowanych bądź też zwolnionych z podatku. W rezultacie zapis ten oznacza, iż fiskus chcąc dokładnie ustalić wartość przychodów nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach zobligowany jest dokładnie ustalić przede wszystkim:

- 1) wartość mienia będącego w posiadaniu danego podatnika na dzień 1 stycznia analizowanego roku podatkowego. W tym kontekście znamienne jest, iż przepisy podatkowe nie zawierają definicji pojęcia *mienia*, dlatego też należy tu posłużyć się definicją zawartą w art. 44 Kodeksu Cywilnego. Zgodnie z tym przepisem, „*mieniem jest własność i inne prawa majątkowe*”, przy czym owa *własność* oznacza prawo właściciela do korzystania z rzeczy z wyłączeniem innych osób, w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem rzeczy¹⁶. W rezultacie przy określaniu stanu majątku podatnika na początek roku podatkowego, fiskus powinien uwzględnić wszystkie posiadane przez niego na ten dzień dobra materialne (tj. ruchomości, nieruchomości, zgromadzone zasoby finansowe itp.), pochodzące zarówno z przychodów opodatkowanych, jak również z wolnych od opodatkowania. Nie należy natomiast zaliczać do mienia podatnika przysługujących mu praw majątkowych.
- 2) wysokość poniesionych wydatków i wartość zgromadzonego przez podatnika mienia w danym roku podatkowym. Istotne jest, aby te dwie wielkości zostały ustalone przez aparat skarbowy w sposób nie budzący żadnych wątpliwości, bowiem w rezultacie odpowiadają one kwocie dochodu stanowiącego podstawę wymiaru zryczałtowanego podatku od przychodów ze źródeł nieujawnionych. W tym celu należy przeprowadzić wnikliwą anali-

¹⁶ Definicja mienia dla celów art. 20 ust 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, powinna zostać ograniczona wyłącznie do określonych kategorii składników majątkowych, bez uwzględniania praw majątkowych. Samo pojawienie się w mieniu podatnika prawa majątkowego nie musi bowiem powodować jakichkolwiek skutków po stronie jego przychodów.

zę wydatków oraz wartości zgromadzonego przez podatnika w danym roku mienia, nabytego zarówno w drodze czynności prawnych jak i innych zdarzeń (odpłatnie bądź nieodpłatnie), pamiętając przy tym, iż wartości te nie mogą być ustalone w sposób dowolny bądź domniemany¹⁷. Niezwykle ważne jest, iż wysokość wydatków oraz wartość zgromadzonego mienia ustala się na podstawie rzeczywiście poniesionych przez podatnika wydatków w danym roku podatkowym. Jedynie wówczas, gdy kwota wydatków podana przez kontrolowanego odbiega w rażący sposób od obiektywnej wartości rynkowej nabytego mienia, wartości te ustala się na podstawie wartości rynkowej zgromadzonych rzeczy¹⁸. Ponadto istotne jest, iż w toku ustalania wydatków fiskus powinien uwzględniać koszty bieżącego utrzymania podatnika i jego rodziny, takie jak opłacenie mieszkania, wyżywienie, utrzymanie samochodu, itp.¹⁹ Znamienne jest jednak, iż zdecydowana większość tego rodzaju kosztów nie jest w żaden sposób udokumentowana, a określenie ich wysokości opiera się bardzo często na danych statystycznych. Wykorzystanie przez aparat skarbowy informacji Głównego Urzędu Statystycznego dotyczących średnich miesięcznych wydatków na jedną osobę w gospodarstwach domowych podobnych do gospodarstwa domowego danego podatnika, następuje dopiero w sytuacji, gdy kontrolowany nie przedstawi fiskusowi wcale bądź też przedstawi niewiarygodne informacje o wysokości poniesionych wydatków²⁰.

- 3) kwoty opodatkowanych lub wolnych od opodatkowania przychodów osiągniętych przez podatnika w danym roku podatkowym. W toku ustalania wysokości przychodów, które podatek winien był osiągnąć, by mogły one pokryć poniesione przez niego wydatki, fiskus bierze pod uwagę zarówno przychody wykazane w zeznaniu podatkowym, jak również te, które nie podlegają opodatkowaniu. W rezultacie oznacza to, iż wskazywanie

¹⁷ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 lutego 2001r. (S.A./Sz 1877/99), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 49810.

¹⁸ Por. L.Guzek, *Podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł*, Gazeta Prawna nr 11 (867) z 16 stycznia 2003 r., s. 17.

¹⁹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 1998r. (S.A./Sz 1631/97), System Informacji Prawnej LEX, Pr..Gosp. 1998/12/29.

²⁰ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 listopada 1998r. (S.A./Sz 2197/97), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 34918.

przez podatnika środków finansowych uzyskanych w latach wcześniejszych jest skuteczne i uzasadnione tylko wówczas, gdy środki te były wcześniej opodatkowane podatkiem dochodowym lub były wolne od tego podatku²¹. Do katalogu przychodów spełniających te wymogi należą przede wszystkim:

- przychody wynikające ze złożonych przez podatnika i płatnika zeznań podatkowych (tj. deklaracji i innych informacji traktowanych jak zeznania podatkowe),
- przychody wynikające z decyzji organów podatkowych lub organów kontroli skarbowej,
- przychody wynikające z dokumentów sporządzonych przez organy skarbowe państw obcych,
- przychody zwolnione w trybie art. 21, 52 i 52a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz na podstawie innych przepisów,
- przychody w stosunku do których nastąpiło zaniechanie poboru podatku,
- przychody, które może osiągać podatnik, a do których nie stosuje się przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, lecz inne regulacje np. opodatkowanie uzyskanych przychodów podatkiem od spadków i darowizn, podatkiem rolnym, podatkiem leśnym czy też podatkiem od czynności cywilnoprawnych²².

Ustalenie przez aparat skarbowy zasobów majątkowych podatnika na początek roku, poniesionych przez niego wydatków i zgromadzonych zasobów finansowych oraz uzyskanych przychodów opodatkowanych i wolnych od opodatkowania nie oznacza jeszcze, że postępowanie w sprawie opodatkowania przychodów ze źródeł nieujawnionych można uznać za zakończone. Fiskus powinien bowiem dokonać zestawienia kolejności zdarzeń występujących w roku podatkowym po stronie przychodów i wydatków. Zestawienie takie umożliwi dokonanie ostatecznych ustaleń i pozwala na wyeliminowanie tych przychodów i składników majątku, które nie mogą stanowić pokrycia poniesionych wydatków. Dopiero po chronolo-

²¹ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 lutego 1999 r. (S.A./Gd 272/97), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 36808.

²² A.Pożarowska, *Opodatkowanie przychodów ze źródeł nieujawnionych*, Poradnik Gazety Prawnej, INFOR, Nr 46 (228) 13-19 listopad 2001r., s. 20.

gicznym uporządkowaniu zdarzeń, stwierdzenie, iż wydatki poniesione przez podatnika w roku podatkowym i wartość zgromadzonego mienia nie znajdują pokrycia w przychodach oraz wartości mienia zgromadzonego w roku podatkowym i w latach poprzednich, obowiązuje fiskusa do ustalenia przychodów ze źródeł nieujawnionych.

4. Sankcyjna wysokość podatku od dochodów ze źródeł nieujawnionych

Już z zamierzenia podatek od dochodów pochodzących ze źródeł nieujawnionych stanowi karę wymierzoną nierzetelnemu podatnikowi za uchylanie się od terminowego opłacania danin publicznych. W rezultacie ma on charakter sankcyjny, a jego wysokość określona została w art. 30 ust. 1 pkt 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, zgodnie z którym od dochodów z nie ujawnionych źródeł przychodów lub nie znajdujących pokrycia w ujawnionych źródłach pobiera się zryczałtowany podatek dochodowy w wysokości 75% dochodu.

Dodatkowo oprócz wysokiej stawki podatku ustawodawca przewidział również inne kary za uchylanie się od opodatkowania. Jedną z nich jest możliwość zastosowania przez fiskus sankcji karnych skarbowych na podstawie ustawy z dnia 10 września 1999r. – Kodeks karny skarbowy (Dz. U. Nr 83, poz. 930 z późn. zm.).

Dodatkowym wzmocnieniem sankcyjnego charakteru podatku od dochodów z szarej strefy jest fakt, iż ustawodawca nie przewidział kosztów uzyskania przychodów pochodzących ze źródeł nieujawnionych. Wprawdzie w myśl art. 22 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - kosztami uzyskania przychodów są wszelkie koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów, z wyjątkiem kosztów ściśle wymienionych, to jednak nie wydaje się uzasadnione odliczanie jakichkolwiek kosztów w stosunku do przychodów ze źródeł nieujawnionych. Podatnik nie może bowiem ponieść „legalnych kosztów” w celu uzyskania „nielegalnych przychodów”. W związku z powyższym przyjmuje się, iż przychód i dochód z tego tytułu są tożsame.

Tak wysoka stawka podatku od dochodów ze źródeł nieujawnionych wynika przede wszystkim z faktu, iż brak jest praktycznych możliwości dokładnego określenia faktycznie poniesionych wydatków i wartości zgromadzonego przez niego mienia. Nie jest bowiem

możliwe ustalenie wszystkich znamion zewnętrznych jego zamożności. Dokładnie określić można jedynie posiadane nieruchomości i samochody, gdyż podlegają one różnym formom ewidencji. O pozostałych składnikach majątku fiskus nic nie wie lub wie jedynie niewiele.

Reasumując, stwierdzić trzeba, że wymierzenie podatku powinno nastąpić po szczególnie starannie przeprowadzonym postępowaniu i dokładnym wyjaśnieniu wszystkich istotnych okoliczności oraz sprawdzeniu prawdziwości wyjaśnień podatnika²³. Nie bez znaczenia jest fakt, iż nie ma tu zastosowania zasada *in dubio pro fisco* (tzn. obowiązuje zakaz rozstrzygania wątpliwości na korzyść fiskusa).

5. Skuteczność podatku od dochodów ze źródeł nieujawnionych w walce z szarą strefą

Pomimo coraz częściej podejmowanych prób opodatkowania dochodów pochodzących z szarej strefy, skuteczność podatku od dochodów ze źródeł nieujawnionych wciąż pozostawia wiele do życzenia. Skala ujawnianych w tym zakresie nieprawidłowości jest niewspółmierna z powszechnym postrzeganiem wielkości zjawiska oraz statystykami dotyczącymi zysków uzyskiwanych poza ewidencją.

Zgodnie z danymi podanymi przez Ministerstwo Finansów wpływy z tego tytułu stanowią niecały procent wszystkich podatków jakie mogłyby wpłynąć do budżetu po opodatkowaniu wszelkiej działalności prowadzonej w gospodarce cienia. W 2005 roku urzędy kontroli skarbowej w Polsce przeprowadziły łącznie 904 kontrole dochodów pochodzących ze źródeł nieujawnionych, a wpływy z tego tytułu wyniosły 72 mln zł. W pierwszym półroczu 2006 roku fiskus skontrolował 468 osób, a ustalenia wyniosły 53 mln zł. Pamiętać jednak należy, iż przywołane powyżej statystyki zaciemniają nieco rzeczywistość, bowiem wpływy z nieujawnionych źródeł nie uwzględniają wszystkich wpływów z tego tytułu. Często bowiem w toku kontroli podatnik ujawnia fiskusowi źródła nieujawnionych dochodów i w rezultacie opodatkowuje się je w przewidziany ustawowo sposób doliczając stosowne odsetki. Znamienne jest bowiem,

²³ Por. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 lutego 1997 r. (I S.A./Wr 291/96), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 29058.

iż najwięcej nieprawidłowości notuje się właśnie u przedsiębiorców prowadzących oficjalnie i legalnie działalność gospodarczą, gdzie znaczna część dochodów i obrotów dokonywana jest poza oficjalnymi rejestrami i ewidencjami. Ponadto część osób osiągających dochody nielegalne (w tym z szeroko rozumianej działalności przestępczej), podejmuje próby ich legalizacji poprzez zgłoszoną działalność gospodarczą bądź inwestuje środki finansowe w oficjalne przedsięwzięcia biznesowe. W rezultacie część dochodów pochodzących z gospodarki cienia opodatkowywana jest bądź wg skali bądź też ryczałtowo i wykazywana jest w innych pozycjach przychodów budżetowych.

Niska skuteczność podatku od dochodów nieujawnionych wynika z trudności uchwycenia i ustalenia wszelkich uzyskanych w szarej strefie dochodów. Mając bowiem na uwadze, iż ustala się je na podstawie poniesionych przez podatnika wydatków i wartości zgromadzonego w tym roku mienia –ustalenie dochodu ze źródeł nieujawnionych możliwe jest dopiero w momencie poniesienia znacznych wydatków, na ogół tych natury inwestycyjnej. Oznacza to, iż tak długo jak podatnik nie afiszuje się zbyt bogactwem, tak długo opodatkowanie jego dochodów pochodzących z szarej strefy jest w zasadzie niemożliwe.

W rezultacie, mając na uwadze powyższe, nie należy traktować podatku od przychodów ze źródeł nieujawnionych jako jedyngo i skutecznego narzędzia walki z szara strefą.

Podsumowanie

Reasumując, z działalności prowadzonej w szarej strefie budżet państwa w Polsce traci rocznie ponad 20 mld zł, co stanowi około 2/3 deficytu budżetowego kraju. Niestety, wciąż całą nieopodatkowaną działalność traktuje się jako naturalną konsekwencję funkcjonowania gospodarki i nie podejmuje się znaczących działań w kierunku jej ograniczenia. Jeśli nic się w tym zakresie nie zmieni szara strefa z całą pewnością będzie się pogłębiać.

Walka z gospodarką cienia jest trudna, choć niezbędna z punktu widzenia interesów państwa. Niestety, wielu podatników posiada głęboko zakorzeniony odruch niechęci do płacenia podatków oraz omijania wszelkich regulacji. Zjawisko takie ma jednak bardziej wytłumaczenie psychologiczne niż prawne, niektórzy bowiem bez

względu na przepisy i tak nie zamierzają opodatkowywać swojej działalności.

W rezultacie koniecznym staje się egzekwowanie prawa. Niestety opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych nie do końca wydaje się być skutecznym narzędziem walki z szarą strefą. Pomimo bowiem wysokiej stawki podatku od dochodów ukrytych -wpływy do budżetu z tego tytułu są nikłe. Przyczyn takiego stanu rzeczy jest kilka. Główną z nich jest jednak fakt, iż przesłanki do opodatkowania dochodów pochodzących ze źródeł nieujawnionych zachodzą dopiero wówczas, gdy przeciętny podatnik²⁴ w widoczny sposób uzewnętrzni swoje dochody (tzn. np. kupi drogie samochody, nieruchomości itp.), a fakt posiadania znacznych zasobów finansowych jest nieuzasadniony i nie wynika ze składanych przez niego deklaracji podatkowych. W rezultacie, można opodatkować jedynie wysokie dochody pochodzące z szarej strefy. Opodatkowanie przychodów, stanowiących uzupełnienie domowych budżetów (np. przychody z korepetycji bądź przychody z najmu) wydaje się być niewykonalne.

Nie bez znaczenia jest fakt, iż jeśli podatnik podejrzewany o prowadzenie działalności w szarej strefie, wskaże jako źródło swoich zasobów finansowych, np. zaniżone w deklaracji dochody z firmy, wówczas opodatkowuje się je nie tak jak nieujawnione lecz jedynie wg skali bądź ryczałtowo, doliczając do tego ustawowe odsetki za zwłokę.

Jak zatem pokazuje praktyka walka z istniejącą szarą strefą jest trudna i na ogół nie przynosi satysfakcjonujących efektów. W tym kontekście opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych nie wydaje się być doskonałym narzędziem walki z gospodarką cienia. Bardziej opłacalne z punktu widzenia budżetu państwa zdają się być działania podejmowane *ex ante* przeciwdziałające powstawaniu gospodarki cienia. W tym celu konieczne są przede wszystkim gruntowne reformy prawa podatkowego oraz zmiany w zakresie polityki gospodarczej i społecznej państwa. Przy obecnym stanie praw-

²⁴ Przeciętny podatnik oznacza tu osobę fizyczną, która w zeznaniach rocznych, po uwzględnieniu amortyzacji, wykazuje dochody wystarczające na zaspokajanie potrzeb bytowych jego i jego rodziny na średnim poziomie (tj. wydatki na utrzymanie mieszkania, konsumpcję, ubrania, na naukę itp.) Przeciętne dochody i wydatki gospodarstw domowych n-osobowych publikowane są co roku przez GUS w Rocznikach Statystycznych RP.

nym wszelkie kroki podejmowane przez fiskus *ex post* mogą być pomocne jedynie w zwalczaniu znacznych nadużyć i patologii.

Taxation of unrevealed sources income as an instrument of a fight against grey area in Poland

Summary

The gray market seems to be a big problem for every economy. Unfortunately the total liquidation of this occurrence isn't possible, but there is a chance to reduce its scale. Not always the results are rewarding.

There are two different ways to limit the gray market. The first one is prevention activity taking *ex ante*, such as for example reducing taxes and good labor law. The second possibility includes only *ex post* action, like executing the sanction tax regulations. Both ways, besides big differences, have one aim – to make the procedure less attractive.

In this study the author undertook an attempt to answer the question about the efficiency of tax imposed on profits from the gray market in Poland. Polish law provides special tax on income which hasn't been shown to the tax office.

Besides, the author stressed main characteristics of the tax on income from the gray market, such as definition, method of counting extent and occurrence area, etc. The article also shows that the special construction of this tax requires from tax officers special knowledge and attention.

Unfortunately researches of situation carried by GUS (Polish Statistical Office) and the Ministry of Finance show that this tax isn't efficient enough. In practice it's rather weak and ineffective instrument, because during 2006 year less than 1 per cent of the gray market has been taxed.

The conclusion of the article must be one - main activities undertaken to reduce the scale of gray market should be taken *ex ante* to prevent the whole situation. Because of that an appropriate tax reform should be put into force in Poland. The restrict *ex post* activities should only supplement the system.

Bibliografia

Bouvier M., *Wprowadzenie do prawa podatkowego i teorii podatku*, wyd. Konieczny i Kruszewski, Warszawa 2000.

Dzwonkowski H., *Powstawanie i wymiar zobowiązań podatkowych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.

Guzek L., *Podatek od dochodów z nieujawnionych źródeł*, Gazeta Prawna Nr 11(867)/2003.

Informacja o funkcjonowaniu "szarej strefy" w polskiej gospodarce i przeciwdziałaniu jej przez służby skarbowe. Ministerstwo Finansów, <http://www.mofnet.gov.pl>.

Kowalski J. K., *Szara strefa: produkcja i usługi za 133 mld zł*, Gazeta Prawna Nr 25(1643)/2006.

Kulicki J., *Opodatkowanie dochodów ze źródeł nieujawnionych*, Informacja Nr 1139, Kancelaria Sejmu Biuro Studiów i Ekspertyz.

Kulicki J., *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2003.

Kulicki J., *Zasady opodatkowania nieujawnionych źródeł przychodów*, Wyd. Sezam, Warszawa 1992.

Pietrasz P., *Przychody ze źródeł nieujawnionych*, Przegląd Podatkowy Nr 2, Warszawa 2000.

Pożarowska A., *Opodatkowanie przychodów ze źródeł nieujawnionych*, Poradnik Gazety Prawnej, Nr 46(228)/2001.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 28 lutego 1997 r., (I S.A./Wr 291/96), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 29058.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 maja 1998 r. (S.A./Sz 1631/97), System Informacji Prawnej LEX, Pr.Gosp. 1998/12/29.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 4 listopada 1998 r., (S.A./Sz 2197/97), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 34918.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z 5 lutego 1999 r., (S.A./Gd 272/97), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 36808.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 21 lutego 2001 r., (S.A./Sz 1877/99), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 49810.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 29 marca 2001 r., (SA/Sz 2254/99), System Informacji Prawnej LEX Orzeczenie nr 49234.