

KWARTALNIK  
PRAWA PODATKOWEGO  
4/2025





WYDAWNICTWO  
UNIwersytetu  
ŁÓDZKIEGO

# KWARTALNIK PRAWA PODATKOWEGO 4/2025

## **Rada Naukowa:**

dr Stefan Babiarz (Naczelny Sąd Administracyjny)  
prof. Paweł Borszowski (Uniwersytet Wrocławski)  
prof. Bogumił Brzeziński (Uniwersytet Jagielloński)  
prof. Maria Cruz Barreiro Carril (Universidade de Vigo)  
prof. Leonard Etel (Uniwersytet w Białymstoku)  
prof. Andrzej Gomułowicz (Uniwersytet  
im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)  
prof. Steffen Lampert (Osnabrück University)  
prof. Hanna Litwińczuk (Uniwersytet Warszawski)  
prof. Jerzy Małecki (Uniwersytet  
im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)  
prof. Dominik Mączyński (Uniwersytet  
im. Adama Mickiewicza w Poznaniu)  
prof. Wiesława Miemieć (Uniwersytet Wrocławski)  
prof. Petr Mrkývka (Masaryk University)  
prof. Zbigniew Ofiarski (Uniwersytet Szczeciński)  
dr hab. Agnieszka Olesińska, prof. UMK  
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu)  
assoc. prof. JUDr. Ing. Michal Radvan  
(Masaryk University)  
prof. Marciano Saebra de Godoi  
(Pontifica Universidade Católica de Minas Gerais)  
dr Małgorzata Sęk (Uniwersytet Łódzki)  
dr hab. Paweł Smoleń, prof. KUL  
(Katolicki Uniwersytet Lubelski)  
dr Piotr Stanisławiszyn (Uniwersytet Opolski)  
prof. Antonio Uricchio (Università degli studi  
di Bari Aldo Moro)

## **Redakcja:**

dr hab. Ziemowit Kukulski – Redaktor Naczelny  
dr Ewa Prejs – Zastępczyni Redaktora Naczelnego  
dr Jolanta Dybała - Sekretarz Redakcji  
dr Jolanta Dybała – Redaktor językowy  
(język polski)  
Jarosław Neneman – Redaktor statystyczny

## **Wydawca:**

Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych  
w Łodzi  
Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego



Redaktor inicjujący  
*Sylvia Mosińska*

Skład i łamanie  
*AGENT PR*

Projekt okładki  
*Jakub Baraniak*  
*efectoro.pl agencja komunikacji marketingowej*

Redakcja  
Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych UŁ  
90-232 Łódź, ul. Kopcińskiego 8/12  
tel. (42) 635 46 50; e-mail: [cdisp@uni.lodz.pl](mailto:cdisp@uni.lodz.pl)

© Copyright by Uniwersytet Łódzki – Centrum Dokumentacji i Studiów Podatkowych  
Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2025

ISSN 1509-877X

Printed in Poland

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
Wydanie I. W.12120.26.0.C  
Ark. wyd. 6,5; ark. druk. 7,375

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego  
90-237 Łódź, ul. Jana Matejki 34A  
[www.wydawnictwo.uni.lodz.pl](http://www.wydawnictwo.uni.lodz.pl)  
e-mail: [ksiegarnia@uni.lodz.pl](mailto:ksiegarnia@uni.lodz.pl)  
tel. 42 635 55 77

## SPIS TREŚCI

### Artykuły

Michał Bernat Pomocnicze usługi finansowe na gruncie podatku VAT na tle orzecznictwa sądów unijnych .....	9
Marcin Burzec Sprzedaż własności gruntów stanowiących gospodarstwo rolne – stosowanie zwolnienia od opodatkowania w świetle przepisów o podatkowej pomocy publicznej .....	27
Edgar Drozdowski Osobiste Konta Inwestycyjne: propozycja rewizji reformy .....	45
Szymon Jan Lipiński Podatki realizujące zasadę „zanieczyszczający płaci” .....	67
Piotr Łukawczyk Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 9 lipca 2024 r., sygn. II FSK 397/24 .....	101







## POMOCNICZE USŁUGI FINANSOWE NA GRUNCIE PODATKU VAT NA TLE ORZECZNICTWA SĄDÓW UNIJNYCH

**Streszczenie:** W przedmiocie zwyczajowo świadczonych usług finansowych, w tym takich jak udzielanie pożyczek i zabezpieczeń, w polskiej praktyce fiskalnej i orzecznictwie sądowym wypracowany już został rozsądny (i dość korzystny dla podatników) konsensus, pozwalający przedsiębiorcom spoza sektora finansowego na świadczenie usług finansowych (w tym zwolnionych z VAT) w dość szerokim zakresie bez negatywnych konsekwencji pod względem prawa do odliczenia podatku naliczonego. Niemniej, w przypadku niestandardowych lub nowych w obrocie gospodarczym usług finansowych, ze względu na zamierzoną nieostrość pojęcia „pomocniczych usług finansowych” wynikającą w znacznej mierze z utrwalonego orzecznictwa sądów unijnych, ryzyko ograniczenia prawa podatników do odliczenia w związku ze świadczeniem takich usług z pewnością pozostaje realne, czego przykładem mogą być choćby omówione w niniejszym opracowaniu usługi VPPA (*Virtual Power Purchase Agreements*).

**Słowa kluczowe:** podatek od towarów i usług, odliczenie podatku naliczonego, usługi finansowe, transakcje pomocnicze, orzecznictwo sądów unijnych

---

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Centrum Europejskim Uniwersytetu Warszawskiego i wykładowca w Szkole Głównej Handlowej, a także radca prawny i doradca podatkowy, e-mail: [michal.bernat@dentons.com](mailto:michal.bernat@dentons.com), <https://orcid.org/0009-0001-6422-6776>



Received: 22.10.2025. Revised: 8.12.2025. Accepted: 12.02.2026.

© by the Author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

**Funding information:** Not applicable. **Conflicts of interests:** None. **Ethical considerations:** The Author assures of no violations of publication ethics and takes full responsibility for the content of the publication. **The percentage share of the authors in the preparation of the work is:** M.B. 100%. **Declaration regarding the use of GAI tools:** Not used.

## INCIDENTAL TRANSACTIONS IN VAT TAXATION IN THE CONTEXT OF THE EU COURTS CASE LAW

**Abstract:** As regards standard financial services, including loans and securities, a reasonable (and quite favourable for taxpayers) consensus has already been established in the Polish fiscal practice and case law, allowing businesses from outside the financial sector to provide financial services (including those exempt from VAT) to a relatively broad extent without an adverse effect for their right to deduct input VAT. Still, in the case of non-standard or new financial services, due to the inherent ambiguity of the concept of incidental financial transactions, largely resulting from the established case law of EU courts, the risk of limiting taxpayers' right to input VAT deduction due to the provision of such services certainly remains material, as exemplified by the VPPA services discussed in this study.

**Keywords:** value added tax, deduction of input tax, financial services, incidental transactions, EU case law

### 1. OGÓLNE UWAGI NA TEMAT POJĘCIA „POMOCNICZYCH USŁUG FINANSOWYCH”

Jednym z najbardziej płynnych i plastycznych pojęć pojawiających się w przepisach dotyczących podatku VAT jest pojęcie „usług pomocniczych”. Pojęcie to, choć występuje zarówno na gruncie prawa unijnego, jak i na gruncie stanowiących jego transpozycję przepisów prawa polskiego, zaś na płaszczyźnie ściśle semantycznej posiada szczególnie nieostre i niejasne granice, w generalny sposób nie zostało normatywnie zdefiniowane w żadnym przepisie prawa unijnego lub krajowego, co niejednokrotnie utrudnia jednoznaczne ustalenie jego treści w okolicznościach faktycznych, konkretnych spraw.

Właściwe rozumienie tego pojęcia posiada zarazem istotne znaczenie praktyczne, jako że w wielu przypadkach wpływa ono na zakres prawa podatników do odliczenia naliczonego podatku VAT. Z powyższych względów w niniejszym artykule podjęto próbę zwięzłego choćby przedstawienia zmagania z pojęciem „usług pomocniczych” na gruncie podatku VAT, w tym zwłaszcza w świetle orzecznictwa sądów unijnych oraz najnowszej praktyki i orzecznictwa polskiego.

W pierwszej kolejności wypada przypomnieć, iż pojęcie „usług pomocniczych” występuje przede wszystkim w przepisie art. 90 ust. 6 pkt 2 ustawy o podatku od towarów i usług (dalej: Ustawa o VAT), zgodnie z którym do obrotu podatnika uwzględnianego dla celów obliczania współczynnika proporcji nie wlicza się obrotu z tytułu pomocniczych transakcji w zakresie nieruchomości i pomocniczych transakcji finansowych, jak również obrotu

z tytułu określonych usług finansowych zwolnionych z VAT (wymienionych w art. 43 ust. 1 pkt. 7, 12 oraz 38–41 Ustawy o VAT) w zakresie, w jakim te ostatnio wymienione transakcje mają charakter pomocniczy.

Na kanwie powołanych przepisów Ustawy o VAT wypada oczywiście zauważyć, że nie posługują się one wprost pojęciem „usług pomocniczych”, a tym bardziej „pomocniczych usług finansowych”; przepisy te odnoszą się bowiem wyłącznie do „transakcji” (nie zaś „usług”) o charakterze pomocniczym, a mianowicie do „pomocniczych transakcji w zakresie nieruchomości” oraz „pomocniczych transakcji finansowych”<sup>1</sup>. Dla potrzeb niniejszej pracy przyjęto jednakże, że pojęcie „pomocniczych transakcji finansowych” (którym ustawa się posługuje) jest w zasadzie zbieżne z pojęciem „pomocniczych usług finansowych” (którego ustawa nie używa).

Podstawę tego założenia stanowi samo brzmienie art. 90 ust. 6 pkt 2 *in fine* Ustawy o VAT, zgodnie z którym do obrotu podatnika dla celów kalkulacji współczynnika odliczenia nie wlicza się obrotu z tytułu „transakcji” dotyczących zwolnionych z VAT usług finansowych, w zakresie, w jakim te „transakcje” mają charakter pomocniczy. Jak się zatem wydaje, w treści tego przepisu ustawodawca naprzemiennie stosuje pojęcie „usług” i „transakcji” bez jakiegokolwiek wskazania istotnych różnic normatywnych pomiędzy nimi. Ponadto, co szczególnie istotne, podstawę powstania obrotu w rozumieniu przepisów o podatku VAT może stanowić wyłącznie dostawa towarów lub usług, a zatem „transakcje” wskazane w art. 90 ust. 6 pkt 2 *in fine* Ustawy o VAT w istocie mogą należeć tylko do jednej z tych kategorii. Ponieważ niniejsze opracowanie nie obejmuje transakcji dotyczących dostawy towaru, stosowane w nim będzie pojęcie „pomocniczych usług finansowych” (nie zaś niezbyt jasne pojęcie „pomocniczych transakcji finansowych”).

Pojęcie usług (nie zaś transakcji) pomocniczych występuje także w szeregu przepisów wskazujących miejsce świadczenia w odniesieniu do pewnych szczególnych rodzajów usług (usług pomocniczych związanych z usługami wstępu na imprezy kulturalne, artystyczne, sportowe, naukowe, edukacyjne, rozrywkowe lub podobne, takie jak targi i wystawy,

<sup>1</sup> Odwołanie w Ustawie do „transakcji” o charakterze pomocniczym wynika zapewne ze stanowiących ich źródło przepisów unijnych (zob. uwagi poniżej), w których mowa jest właśnie o „transakcjach pomocniczych” (ang. *incidental transactions*; fr. *opérations accessoires*, hiszp. *operaciones accesorias*, wł. *operazioni accessorie*; w niemieckiej wersji językowej nieco odmiennie: *Hilfsumsätze*).

świadczonych na rzecz podatnika<sup>2</sup>, jak również usług pomocniczych do usług w dziedzinie kultury, sztuki, sportu, nauki, edukacji, rozrywki oraz podobnych usług, takich jak targi i wystawy, świadczonych na rzecz podmiotów niebędących podatnikami<sup>3</sup> oraz usług pomocniczych do usług transportowych, takich jak załadunek, rozładunek, przeładunek lub podobnych usług, świadczonych na rzecz podmiotów niebędących podatnikami<sup>4</sup>). Niemniej, ze względu na mniejsze znaczenie praktyczne (w zestawieniu z kwestią obliczania współczynnika proporcji) oraz brak wyraźnego powiązania jurydycznego pomiędzy regułami dotyczącymi odliczenia podatku naliczonego oraz zasadami ustalania miejsca świadczenia określonych usług, to ostatnie zagadnienie zostanie w niniejszym artykule pominięte<sup>5</sup>.

Dla potrzeb niniejszej analizy pojęcie „usług pomocniczych” pozostaje zatem powiązane ze współczynnikiem (proporcją) odliczenia podatku naliczonego – w ten sposób, że w przypadku uznania określonych świadczeń wykonywanych przez podatnika za usługi pomocnicze z osobnych względów zwolnione z podatku VAT (jak w przypadku usług pośrednictwa finansowego) całość obrotu uzyskanego przez tego podatnika z tego tytułu jest jednak z mocy prawa pomijana przy kalkulacji proporcji odliczenia (która w przeciwnym wypadku byłaby z tego powodu mniej korzystna dla podatnika). W konsekwencji świadczenie usług zwolnionych z podatku VAT, które zostaną uznane za pomocnicze, nie wpływa negatywnie na prawo podatnika do odliczenia podatku VAT. Możliwość uznania określonych usług zwolnionych z VAT za usługi o charakterze pomocniczym posiada

<sup>2</sup> Zob. art. 28g ust. 1 Ustawy o VAT.

<sup>3</sup> Zob. art. 28g ust. 2 Ustawy o VAT.

<sup>4</sup> Zob. art. 28h Ustawy o VAT. Por. też art. 113 ust. 2 pkt 2 Ustawy o VAT, zgodnie z którym dla potrzeb stosowania zwolnienia podmiotowego w tym podatku nie wlicza się do wartości sprzedaży odpłatnej dostawy towarów i odpłatnego świadczenia usług zwolnionych z VAT na podstawie określonych przepisów, z wyjątkiem transakcji związanych z nieruchomościami, zwolnionych z VAT usług finansowych oraz usług ubezpieczeniowych i reasekuracyjnych, jeżeli czynności te nie mają charakteru transakcji pomocniczych.

<sup>5</sup> Na marginesie warto jedynie zauważyć, że pojęcie wspomnianych „usług pomocniczych” związanych z usługami wstępu na różnorodne imprezy zostało dodatkowo wyjaśnione w art. 33 rozporządzenia wykonawczego Rady (UE) nr 282/2011 z dnia 15 marca 2011 r. ustanawiającego środki wykonawcze do dyrektywy 2006/112/WE w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE seria L 77 z dnia 23 marca 2011 r., str. 1), ale ze względu na specyfikę tych usług pomocniczych przepisy powołanego rozporządzenia mają ograniczone znaczenie dla analizowanej tematyki pomocniczych usług finansowych.

zatem dla podatników istotne znaczenie praktyczne, ponieważ umożliwia im zastosowanie do określonych świadczeń zwolnienia z podatku VAT bez jednoczesnych negatywnych konsekwencji w postaci odnośnego zmniejszenia kwoty naliczonego podatku VAT do odliczenia.

## 2. POMOCNICZE USŁUGI FINANSOWE W ORZECZNICTWIE SĄDÓW UNIJNYCH

Niemniej, jak wspomniano powyżej, przepisy prawa pozytywnego, w tym także przepisy unijnego prawa podatkowego, z którego pojęcie transakcji o charakterze pomocniczym zostało recypowane w procesie transpozycji Dyrektywy VAT<sup>6</sup>, nie definiują pojęcia usług o charakterze pomocniczym w powyższym rozumieniu, w związku z czym konieczne jest sięgnięcie w tym zakresie do sądowych wytycznych interpretacyjnych, w tym zwłaszcza tych sformułowanych w orzecznictwie sądów unijnych<sup>7</sup>.

W tym zakresie z orzecznictwa unijnego można wyprowadzić występowanie dwóch kumulatywnych przesłanek koniecznych dla uznania określonych usług za pomocnicze, a mianowicie:

- a) przesłanki niewykorzystywania przez podatnika przy dokonywaniu usług zwolnionych z VAT zasobów związanych z prawem do odliczenia podatku naliczonego lub wykorzystywania takich zasobów jedynie w niewielkim stopniu oraz
- b) przesłanki bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika.

Sposób stosowania tych przesłanek przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE/Trybunał), a zwłaszcza ich relatywna doniosłość prawna, w poszczególnych orzeczeniach TSUE kształtował się jednak nieco odmiennie.

W tym zakresie warto zwrócić uwagę przede wszystkim (w kolejności chronologicznej) na wyrok TSUE z dnia 11 lipca 1996 r. w sprawie *Régie dauphinoise* (C-306/94), wyrok TSUE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie *EDM* (C-77/01) oraz wyrok TSUE z dnia 14 grudnia 2016 r. w sprawie *Mercedes Benz Italia* (C-378/15). Orzeczenia te zostaną pokrótce omówione, by

<sup>6</sup> Przepis art. 90 ust. 6 pkt 2 Ustawy o VAT stanowi implementację do polskiego porządku prawnego i bezpośrednio odpowiada dyspozycji przepisu art. 174 ust. 2 lit. c) Dyrektywy VAT.

<sup>7</sup> Podobnie J. Matarewicz [w:] *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 90.

uwypuklić tło faktyczne oraz zmienny w czasie rozkład akcentów w rozumowaniu Trybunału.

Sprawa *Régie dauphinoise* dotyczyła spółki profesjonalnie zarządzającej nieruchomościami, uprawnionej do lokowania posiadanych nadwyżek płynności pochodzących z wpłat (zaliczek) przekazywanych jej przez klientów oraz do zatrzymywania (zwolnionych z VAT) odsetek uzyskiwanych przez spółkę z takich lokat. Na tym tle powstało pytanie, czy obrót wspomnianej spółki z powyższych (zwolnionych przedmiotowo z VAT) usług finansowych należało pominąć przy obliczaniu współczynnika ze względu na ich „pomocniczy” charakter. Trybunał negatywnie odniósł się do tej kwestii, odmawiając usługom finansowym świadczonym przez spółkę przymiotu pomocniczości.

W uzasadnieniu swojego wyroku w sprawie *Régie dauphinoise* TSUE w zasadzie skupił się wyłącznie na jednej przesłance pomocniczości – a mianowicie przesłance „bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika”, co wynikało być może częściowo z faktu, że w pierwszej kolejności musiał rozstrzygnąć (ze względu na treść pytań prejudycjalnych), czy otrzymywanie odsetek przez podatnika w rozpatrywanej sprawie w ogóle następowało w ramach działalności gospodarczej. W tym zakresie TSUE uznał, że w stanie faktycznym sprawy wspomniane lokowanie nadwyżek finansowych stanowiło takie bezpośrednie, stałe i konieczne rozszerzenie działalności spółki zarządzającej nieruchomościami (a zatem usługi finansowe świadczone przez tę spółkę nie były „pomocnicze”). Co charakterystyczne dla tego orzeczenia, TSUE w ogóle nie wspominał natomiast o kwestii ewentualnego wykorzystywania przez podatnika zasobów związanych z prawem do odliczenia do działalności związanej z lokatami oraz wpływie tej kwestii na możliwość uznania badanych usług za pomocnicze.

Nieco inne podejście zostało zastosowane przez Trybunał w sprawie *EDM*, dotyczącej spółki holdingowej powołanej do zarządzania spółkami z grupy prowadzącymi działalność w sektorze górniczym, która uzyskiwała w związku z tą działalnością między innymi zwolnione z VAT odsetki od pożyczek udzielanych spółkom zależnym. W tej sprawie Trybunał uznał jednak usługi finansowe świadczone przez wspomnianą spółkę holdingową na rzecz spółek zależnych za pomocnicze. Niemniej, w tym zakresie TSUE zaakcentował jednak przede wszystkim znaczenie przesłanki niewykorzystywania przez podatnika zasobów związanych z prawem do odliczenia, praktycznie nie odnosząc się natomiast do kwestii bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika.

Powyższą przesłankę niewykorzystywania przez podatnika zasobów związanych z prawem do odliczenia TSUE wywodził zresztą wprost z konstrukcyjnych założeń podatku VAT, wskazując<sup>8</sup>, że:

do celów stosowania [Dyrektywy VAT] zwiększenie [mianownika wskaźnika odliczenia] o kwoty obrotu związanego z transakcjami, w przypadku których podatek VAT nie podlega odliczeniu, prowadzi do zmniejszenia kwoty podatku VAT, którą podatnik może odliczyć. Celem wyłączenia niektórych transakcji ubocznych z tego mianownika (...) jest neutralizowanie negatywnych skutków dla podatnika wynikających ze sposobu obliczania wskaźnika odliczenia, tak aby uniknąć zniekształcenia obliczenia wskaźnika odliczenia przez transakcje uboczne i osiągnąć w ten sposób cel neutralności gwarantowany przez wspólny system podatku VAT.

(...) gdyby bowiem w tym mianowniku uwzględnić wszystkie wpływy z transakcji finansowych podatnika związanych z działalnością podlegającą opodatkowaniu, nawet jeżeli powstanie takich wpływów nie wiązało się z wykorzystaniem towarów lub usług objętych podatkiem VAT lub przynajmniej wiązałyby się jedynie z bardzo ograniczonym ich wykorzystaniem, obliczenie odliczenia byłoby zniekształcone.

Co również interesujące, TSUE wskazał w sprawie *EDM*, że chociaż skala obrotu związanego z określonymi transakcjami finansowymi może wskazywać na ich incydentalny charakter, to jednak nawet obroty z usług finansowych zwolnionych z VAT znacznie przekraczające obroty z działalności podstawowej nadal mogą być incydentalne.

Wyrok w ostatniej z powołanych wyżej spraw – *Mercedes Benz Italia* – stanowił niejako syntezę wcześniejszych wysiłków interpretacyjnych Trybunału. Sprawa ta dotyczyła spółki z grupy odpowiedzialnej za marketing jej produktów w danym państwie, udzielającej znacznych pożyczek spółkom z grupy i uzyskującej z tego tytułu znaczne (zwolnione z VAT) obroty, sięgające ponad 70% rocznego obrotu ogółem. W tym stanie faktycznym (zbliżonym do rozpatrywanego przez TSUE w sprawie *EDM*) Trybunał już w systemowy sposób podsumował swoje wcześniejsze orzecznictwo, wskazując<sup>9</sup> na równoległe obowiązywanie dwóch przesłanek uznania usług za pomocnicze w badanym znaczeniu – czyli przesłanki bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika oraz przesłanki niewykorzystywania zasobów związanych z prawem do odliczenia.

W tym zakresie TSUE stwierdził bowiem, że „z orzecznictwa Trybunału wynika, że działalność gospodarczą należy zaklasyfikować jako »okazjonalną« (...), jeżeli nie stanowi ona bezpośredniego, trwałego i koniecznego

<sup>8</sup> Por. §§ 75 i 76 wspomnianego wyroku TSUE w sprawie *EDM*.

<sup>9</sup> Por. § 48 wyroku TSUE w sprawie *Mercedes Benz Italia*.

przedłużenia opodatkowanej działalności przedsiębiorstwa oraz nie oznacza ona znacznego wykorzystywania towarów i usług, od których należy jest podatek VAT”.

Na tym tle warto zauważyć, że intuicyjnie podejście do pojęcia „usług pomocniczych” wydawałoby się skłaniać raczej do przyznania kluczowego znaczenia ostatniej z tych przesłanek. Skoro bowiem jurydyczny sens kwalifikacji określonych usług zwolnionych z VAT jako pomocniczych sprowadza się do usunięcia ich negatywnego wpływu na prawo do odliczenia, to naturalna wydaje się tendencja, by za pomocnicze uznawać takie usługi, w związku z którymi podatnik nie poniósł wydatków związanych z prawem do odliczenia podatku naliczonego – a zatem usługi, które w ogóle nie angażują zasobów podatnika generujących prawo do odliczenia podatku naliczonego<sup>10</sup>. W ten sposób zachowana zostaje bowiem logika i spójność systemu podatku VAT – jeżeli bowiem podatnik w związku z określonymi usługami nie nabył w ogóle prawa do odliczenia (i w rezultacie prawa takiego wykonywać nie będzie), to brak jest także podstaw i powodów, by takie usługi ograniczały prawo do odliczenia podatku naliczonego związanego z inną (opodatkowaną) działalnością VAT.

### 3. POMOCNICZE USŁUGI FINANSOWE W POLSKIEJ PRAKTYCE FISKALNEJ I ORZECZNICTWIE SĄDOWYM

Wbrew powyższemu w swojej praktyce polskie organy podatkowe jednak zazwyczaj obie przesłanki uznania usług za pomocnicze traktują w zasadzie jako równorzędne, podobnie jak uczynił to Trybunał w sprawie *Mercedes Benz Italia*. Jak się przy tym wydaje, podatnicy zwracający się z wnioskami o interpretacje indywidualne zwykle spełniają przesłankę niewykorzystywania lub wykorzystania wyłącznie w niewielkim stopniu zasobów związanych z prawem do odliczenia, a w konsekwencji głównym przyczynkiem do sporu z organem staje się – znacznie bardziej ocenna i subiektywna – przesłanka bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika.

---

<sup>10</sup> Zob. A. Bartosiewicz, którego zdaniem „należy (...) uznać, że przy ocenie transakcji finansowych (...) jako potencjalnie »pomocniczych« (...) trzeba przede wszystkim brać pod uwagę stopień zaangażowania podatnika w tę działalność (oceniany głównie przez stopień zaangażowania nakładów rzeczowych oraz zakupów w tę działalność)”, A. Bartosiewicz, [w:] *VAT. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2025, art. 90.

W tym zakresie Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej (dalej: Dyrektor KIS) w wydawanych przez siebie interpretacjach indywidualnych zasadnie przyjmuje – jak się wydaje, w sposób zgodny z kierunkiem orzecznictwa sądów unijnych – że dla uznania usługi za „bezpośrednie, stałe i konieczne rozszerzenie działalności podatnika” nie jest istotna ani wartość świadczonych usług zwolnionych z VAT, ani ich rodzaj, ani też liczba usługobiorców, na rzecz których usługi te są wykonywane czy też okres oraz powtarzalność (częstotliwość) wykonywania tych usług. W tym ostatnim zakresie Dyrektor KIS zasadniczo uznaje, iż „transakcje o charakterze »incydentalnym« oznaczają zdarzenia występujące **nie tyle rzadko, ile ubocznie**, przy określonej okazji, **nawet gdyby występowały w sposób powtarzalny**. Pojęcie »incydentalności« odnosi się więc **nie tyle do samej częstotliwości** występowania danego zdarzenia, co raczej do jego **poboczności** względem zasadniczej działalności podatnika” [wyróżnienie autora]<sup>11</sup>.

Jest to z pewnością zastrzeżenie niezwykle istotne i zarazem korzystne dla podatników, ponieważ szereg usług finansowych z samej swej natury ma charakter ciągły lub powtarzający się i rozciąga się na znaczny odcinek czasu. Z tego względu deklaracja Dyrektora KIS, że sama powtarzalność czy też częstotliwość usługi zwolnionej z VAT nie wyklucza uznania jej za usługę pomocniczą umożliwia zastosowanie koncepcji usług pomocniczych do takich usług finansowych.

W konsekwencji, podsumowując powyższe, przesłanka „bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika” może w konkretnej sprawie nie zostać spełniona nawet pomimo faktu, iż świadczone przez niego usługi zwolnione z VAT mają znaczną wartość i złożony lub profesjonalny charakter, są wykonywane na rzecz więcej niż jednego usługobiorcy oraz w sposób powtarzalny lub w dłuższym okresie czasu.

Dodatkowo, obok przywołanych kryteriów negatywnych (okoliczności, które same nie wykluczają jeszcze uznania usługi za pomocniczą) równie istotne są także wywodzone przez Dyrektora KIS kryteria pozytywne, pozwalające na określenie, kiedy rzeczywiście dane usługi zwolnione z VAT stanowią „bezpośrednie, stałe i konieczne rozszerzenia działalności podatnika”. W tym zakresie organ przyjmuje mianowicie, że są „bezpośrednim, stałym i koniecznym rozszerzeniem działalności podatnika” transakcje, które stanowią „stały i niezbędny element wbudowany w funkcjonowanie

<sup>11</sup> Zob. interpretacja indywidualna z dnia 2 października 2024 r., sygn. 0111-KDIB3-1.4012.407.2024.1.IK.

przedsiębiorstwa podatnika”, jeżeli „podatnik wykonuje dany typ transakcji jako element prowadzonej przez siebie działalności gospodarczej” czy wreszcie, gdy określone transakcje są „wpisane w [podatnika] zasadniczą działalność”. Jak wskazuje praktyka, te właśnie – dość ogólne i niepewne – kryteria okazują się obecnie najbardziej kontrowersyjne.

Rozstrzygnięcia w tym zakresie nie ułatwia także dodatkowy fakt, że w ślad za orzecznictwem polskich sądów organy podatkowe dobitnie podkreślają, iż ocena realizacji w danej sprawie przesłanki „bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika” musi mieć charakter wielowektorowy, a zatem uwzględniać wszystkie relewantne okoliczności wykonywania przez podatnika usług zwolnionych, przy czym tym samym okolicznościom w różnych sprawach może być przypisywana inna waga i znaczenie. Jak bowiem podnosi Dyrektor KIS, „przy bardzo nieostrych granicach wykładni pojęcia »incydentalnych« (pomocniczych) transakcji finansowych, nie powinien decydować jeden wskaźnik, czy też jedno kryterium, ale ich całościowy kształt wyznaczający miejsce, znaczenie i zakres danych transakcji w całości kształcie działalności gospodarczej podatnika”<sup>12</sup>.

Wypada jednak zauważyć, że takie podejście – pozostawiające podatnika w wieloskładnikowym, ruchomym i zmiennym otoczeniu prawnym, w którym w różnych sprawach określone okoliczności faktyczne mogą nabierać różnego znaczenia normatywnego w zależności od ogólnego wrażenia odnoszonego przez organ w zetknięciu z całościowym kształtem danej sprawy – nie wydaje się odpowiadać przyjętym w polskim porządku prawnym wymogom przewidywalności, określoności i pewności stosowania prawa podatkowego.

Powszechnie przyjmuje się bowiem, że prawo podatkowe jako gałąź prawa szczególnie silnie ingerująca w interesy jednostek powinno odpowiadać wysokim standardom przewidywalności, określoności i pewności stosowania. Odpowiednio, w ujęciu modelowym podatnik powinien mieć możliwość ustalenia już na podstawie samej treści normy podatkowoprawnej, jakie skutki w zamyśle ustawodawcy wywoła określony stan faktyczny. Dlatego też, chociaż posługiwanie się pojęciami nieostrymi w prawie podatkowym w praktyce jest nieuniknione, niedopuszczalna jest zarazem sytuacja, w której zastosowanie określonej normy podatkowej jest dla podatnika

---

<sup>12</sup> Tak na przykład interpretacja indywidualna z dnia 26 stycznia 2026 r., sygn. 0113-KDIP1-2.4012.1017.2025.2.SM.

trudne lub niemożliwe do ustalenia z góry i dopiero proces indywidualnego rozstrzygnięcia organu podatkowego ustala, w oparciu o swobodnie dobierane przez organ okoliczności faktyczne, jaką treść norma ta w jego przypadku przybierze. Takie postępowanie organu podatkowego sprowadzałoby się bowiem do niedopuszczalnej arbitralności w stosowaniu prawa daninowego.

Z powyższych względów, choć znajduje ona oparcie w orzecznictwie polskich sądów, trudno jest też zaakceptować bez zastrzeżeń tezę Dyrektora KIS wyrażoną w niektórych interpretacjach indywidualnych, iż „ocena omawianego pojęcia »pomocniczości« świadczonych usług nie jest pojęciem uniwersalnym, dającym się odnieść do ogólnych okoliczności w analizowanych sprawach, lecz opiera się na wielu różnorodnych przesłankach”<sup>13</sup>.

Co więcej, w niektórych interpretacjach indywidualnych Dyrektor KIS sięga po kolejne kryteria, które w jego ocenie mogą świadczyć o tym, że określone usługi zwolnione z VAT stanowią „bezpośrednie, stałe i konieczne rozszerzenie działalności podatnika”. W szczególności dość zaskakująca jest próba doszukiwania się przez organ takich dodatkowych okoliczności świadczących o braku pomocniczości transakcji w fakcie świadczenia przez podatnika usług zwolnionych z VAT w sposób „celowy i świadomy”. Próby te wydają się jednak nietrafione; trudno bowiem przyjmować, że profesjonalny uczestnik obrotu, jakim w założeniu jest podatnik VAT, mógłby jakiegokolwiek czynności podejmować inaczej niż w sposób „celowy i świadomy”. Takiego też zdania wydają się być sądy administracyjne, zdaniem których „w prawidłowym obrocie gospodarczym, w którym występują racjonalnie działający przedsiębiorcy, nie sposób jest doszukać się umów o charakterze »przypadkowym«, tym samym powoływanie się przez organ na brak przypadkowości współpracy, czy wskazywanie na jej planowy charakter pozostaje bez wpływu na ocenę transakcji z punktu widzenia jej pomocniczego charakteru”<sup>14</sup>.

Niezależnie od tych uwag praktyka Dyrektora KIS w sprawie standardowych usług finansowych zwolnionych z VAT wydaje się wskazywać, że w przypadku większości takich usług organ zajmuje jednak stanowisko pozytywne dla podatników. Dla przykładu, organ uznał między innymi, że charakter pomocniczy posiadają pożyczki udzielane przez podmiot

<sup>13</sup> Zob. na przykład interpretacja indywidualna z dnia 3 października 2023 r. (sygn. 0112-KDIL1-1.4012.370.2023.2.EB).

<sup>14</sup> Tak wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Szczecinie z dnia 25 września 2024 r. (sygn. I SA/Sz 301/24).

świadczący usługi IT dla branży transportowej<sup>15</sup> czy też pożyczki udzielane przez podmiot zajmujący się doradztwem finansowym, generujące prawie 6% jego obrotu<sup>16</sup>. Co więcej, Dyrektor KIS przyjął również, że udzielenie przez podatnika z branży budowlanej trzech odpłatnych pożyczek i jednego odpłatnego poręczenia ma charakter pomocniczy, chociaż sprzedaż zwolniona (transakcje finansowe) stanowiła około 77% sprzedaży ogółem<sup>17</sup>, a nawet uznał, w przypadku podmiotu holdingowego zajmującego się przede wszystkim świadczeniem usług zarządzania oraz doradztwa na rzecz spółek obsługujących autostradę, że otrzymywane przez niego odsetki z tytułu pożyczek przejętych w wyniku cesji (mogące stanowić istotną część całego jego obrotu) stanowią obrót z tytułu usług pomocniczych<sup>18</sup>. Można zatem przyjąć, że w przypadku zwykłych, dobrze znanych organom podatkowym usług finansowych (takich jak pożyczki wewnątrzgrupowe) praktyka fiskalna jest dość stabilna i ukształtowała się w sposób korzystny dla podatników.

Także sądy administracyjne zajmują podobne stanowisko w przypadku generycznych usług finansowych, z których korzystają lub które świadczą przedsiębiorcy prowadzący swoją zasadniczą działalność w dziedzinach funkcjonalnie odległych od działalności finansowej.

Dla przykładu, w orzecznictwie wskazywano, że charakter pomocniczy mają usługi ubezpieczenia pojazdu oraz odnośnego pośrednictwa kredytowego świadczone przez podmiot prowadzący działalność w zakresie sprzedaży samochodów<sup>19</sup>, usługi wymiany walut świadczone przez podmiot prowadzący działalność w zakresie produkcji i sprzedaży napojów alkoholowych i bezalkoholowych<sup>20</sup>, usługi finansowe związane z ratalną spłatą należności za sprzedaną nieruchomość świadczone przez podmiot prowadzący działalność w zakresie obrotu nieruchomościami<sup>21</sup>, udzielanie pożyczek

<sup>15</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 11 lutego 2025 r. (sygn. 0112-KDIL3.4012.791.2024.2.EW).

<sup>16</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 21 marca 2025 r. (sygn. 0114-KDIP4-3.4012.25.2025.2.APR).

<sup>17</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 3 kwietnia 2025 r. (sygn. 0113-KDIPT1-1.4012.137.2025.1.ŻR).

<sup>18</sup> Interpretacja indywidualna z dnia 9 kwietnia 2025 r. (sygn. 0114-KDIP4-3.4012.74.2025.1.APR).

<sup>19</sup> Zob. wyrok WSA w Gdańsku z dnia 5 lipca 2023 r. (sygn. I SA/Gd 214/23).

<sup>20</sup> Zob. wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 15 listopada 2022 r. (sygn. I FSK 551/19).

<sup>21</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 18 czerwca 2021 r. (sygn. I FSK 2065/18).

i poręczeń przez podmiot prowadzący działalność w zakresie przetwórstwa rybnego, produkcji i sprzedaży artykułów żywnościowych<sup>22</sup>, usługi poręczenia i przystąpienia do długu kredytowego świadczone przez podmiot prowadzący działalność w zakresie zakwaterowania i gastronomii<sup>23</sup>, usługi pozyskania finansowania świadczone przez podmiot prowadzący działalność w zakresie oprogramowania i doradztwa IT<sup>24</sup> czy też udzielanie pożyczek przez podmiot prowadzący działalność w zakresie handlu materiałami budowlanymi<sup>25</sup>.

Niemniej, można również zauważyć, że niezależnie od wspomnianej praktyki fiskalnej i orzecznictwa sądowego dotyczącego klasycznych usług finansowych, w przypadku niektórych, dotychczas mniej powszechnych w praktyce usług finansowych, organy, niekiedy dość nieoczekiwanie, zajmują stanowisko przeciwne, pomimo utrzymania tych samych ram pojęciowych oraz wskazanego powyżej stosowania i rozumienia przesłanki niewykorzystywania lub wykorzystywania jedynie w niewielkim stopniu zasobów związanych z prawem do odliczenia oraz przesłanki bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika.

#### 4. SZCZEGÓLNY PRZYPADEK UMÓW O WIRTUALNĄ SPRZEDAŻ ENERGII ELEKTRYCZNEJ

Przykładem takiego zjawiska mogą być od pewnego czasu usługi związane z wykonywaniem umów o wirtualną sprzedaż energii elektrycznej, zwanych potocznie umowami VPPA (*Virtual Power Purchase Agreements*). Umowy te kreują pewien szczególny instrument finansowy, w ramach którego strony umawiają się (w uproszczeniu), że w zależności od relacji pomiędzy aktualną ceną energii oraz pewnym przyjętym przez strony referencyjnym poziomem tej ceny jedna ze stron wypłaci drugiej określone świadczenie pieniężne (oczywiście bez jakiegokolwiek dostawy energii elektrycznej). W zależności od kształtowania się tej relacji (aktualna cena energii wyższa lub niższa od poziomu referencyjnego) powyższe świadczenie jedna ze stron wypłaca drugiej. Stronami takich umów są zazwyczaj przedsiębiorstwa, dla których energia elektryczna stanowi jeden z głównych

<sup>22</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 maja 2021 r. (sygn. I FSK 943/18).

<sup>23</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2021 r. (sygn. I FSK 737/18).

<sup>24</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 7 października 2020 r. (sygn. I FSK 2010/17).

<sup>25</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 20 lutego 2020 r. (sygn. I FSK 1693/17).

czynników produkcji, w znacznym stopniu narażone zatem na skutki wahań ceny energii elektrycznej, oraz wyspecjalizowane podmioty, które tego typu wsparcie zapewniają w sposób profesjonalny, licząc na korzystne dla nich ukształtowanie się ceny energii w dłuższej perspektywie. W takim przypadku ekonomiczny sens VPPA z punktu widzenia pierwszego z wymienionych podmiotów polega na zabezpieczeniu się przed ryzykiem znacznych fluktuacji cen energii elektrycznej.

Na płaszczyźnie podatku VAT w praktyce przyjmuje się obecnie, że w przypadku, gdy przedsiębiorca będący stroną VPPA otrzymuje od strony przeciwnej świadczenie pieniężne określone w tej umowie, świadczy on na rzecz tej strony przeciwnej usługę finansową zwolnioną z podatku VAT, za którą otrzymana płatność stanowi ekwiwalentne wynagrodzenie.

Z tego względu powstaje również pytanie, czy tego rodzaju usługi zwolnione z podatku VAT (zakładając, że należą do zwolnionych z VAT pomocniczych transakcji finansowych lub usług finansowych wymienionych w art. 43 ust. 1 pkt. 7, 12 oraz 38–41 Ustawy o VAT) mają dla podatnika charakter pomocniczy w rozumieniu art. 90 ust. 6 Ustawy o VAT, zważywszy, że w większości przypadków nie są one świadczone przez przedsiębiorców (zawierających VPPA jako narzędzie *hedgingowe*) w celach spekulacyjnych, obrót z tego tytułu stanowi zazwyczaj niewielką część obrotów podatnika ogółem, VPPA zawierane są często z jednym tylko kontrahentem, zaś do ich wykonywania podatnik nie angażuje zasobów związanych z prawem do odliczenia lub angażuje je tylko w bardzo niewielkim stopniu (sprowadzającym się do marginalnego wykorzystania przestrzeni biurowej lub sprzętu komputerowego).

Dotychczasowa praktyka Dyrektora KIS w tym zakresie jest jednak konsekwentnie negatywna. Nawet jeśli bowiem rzeczywiście przesłanka niewykorzystywania lub wykorzystywania jedynie w niewielkim stopniu zasobów związanych z prawem do odliczenia jest w danej sprawie spełniona, to jednak wspomniane usługi związane z VPPA w ocenie organu stanowią „bezpośrednie, stałe i konieczne rozszerzenie działalności podatnika” – co ze względu na ruchomy i kontekstualny charakter tej przesłanki niezmiernie trudno jest z góry rozstrzygnąć.

W powyższej kwestii pojawiło się już jednak dość bogate orzecznictwo sądowe, które jednoznacznie opowiedziało się za uznaniem usług świadczonych w związku z umowami VPPA za usługi pomocnicze. Stanowisko takie zajmowały dotychczas przede wszystkim wojewódzkie sądy administracyjne.

Dla przykładu, takie stanowisko zajął choćby Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu w wyroku z dnia 12 października 2023 r. (sygn. I SA/Po 388/23) dotyczącym usług VPPA świadczonych przez przedsiębiorcę z sektora e-commerce prowadzącego internetową platformę handlową, a uprzednio ten sam sąd w wyroku z dnia 20 kwietnia 2021 r. (sygn. I SA/Po 20/21) wydanym w sprawie producenta napojów alkoholowych.

W szczególności w powołanym powyżej wyroku z dnia 12 października 2023 r. sąd uznał (w odniesieniu do spółki z sektora e-commerce), że o „pomocniczej” naturze usług VPPA świadczą okoliczności takie jak:

- a) prowadzenie działalności gospodarczej w sektorze e-commerce, a zatem całkowicie odmiennie niż usługi finansowe,
- b) fakt, iż działania w ramach zawarcia i realizacji umowy VPPA nie wpłyną w żadnym stopniu na procesy podstawowej działalności spółki,
- c) niezależnie od zawarcia VPPA spółka będzie w stanie w dalszym ciągu prowadzić swoją podstawową działalność, zaś czynności realizowane w ramach umowy VPPA nie stanowią celu samego w sobie, czyli nie stanowią odrębnego przedmiotu działalności spółki,
- d) wykonywane przez spółkę czynności w ramach umowy typu VPPA mają na celu zabezpieczenie spółki przed ryzykiem istotnych wahań cen energii elektrycznej oraz dążenie spółki do prowadzenia działalności w sposób zrównoważony,
- e) przystąpienie przez spółkę do umowy VPPA nie jest przejawem działalności spekulacyjnej, w ramach której spółka zawodowo przeprowadzałaby transakcje na instrumentach finansowych (instrumentach pochodnych) w celu osiągnięcia zysku,
- f) poziom zaangażowania zasobów spółki (osobowych, materialnych i niematerialnych) oraz realizowane przez nią przepływy pieniężne związane z rozliczeniem VPPA będą nieznaczne i nieistotne w porównaniu do zaangażowania i przepływów pieniężnych związanych z prowadzeniem podstawowej działalności gospodarczej, która w przywołanej sprawie dotyczyła rynku e-commerce.

Z ostatniego okresu warto natomiast przywołać choćby wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie z dnia 8 maja 2025 r. (sygn. I SA/Kr 207/25), wydany w sprawie spółki działającej w sektorze logistycznym. Podstawowa działalność wspomnianej spółki polegała na obsłudze i zarządzaniu siecią urządzeń paczkomatowych z wykorzystaniem znacznej ilości energii elektrycznej, co skłoniło spółkę do zawarcia umowy typu VPPA zabezpieczającej ją przed wahaniami cen energii elektrycznej. Także w tym

przypadku sąd uznał, że usługi świadczone przez podatnika w ramach umowy wirtualnej sprzedaży i zakupu energii należy traktować jako transakcję o charakterze pomocniczym i w związku z tym obrót z tytułu świadczenia tych usług nie powinien być brany pod uwagę przy kalkulacji proporcji VAT.

Co więcej, identyczne stanowisko Wojewódzki Sąd Administracyjny w Krakowie zajął ponownie w swoim wyroku z dnia 16 maja 2025 r. (sygn. I SA/Kr 208/25), w którym również uznał (orzekając w całościowym składzie w porównaniu z powołanym wcześniej orzeczeniem z dnia 8 maja 2025 r.), że obrót związany z usługami VPPA świadczonymi przez podatnika prowadzącego co do zasady zwykłą (produkcyjną lub usługową) działalność gospodarczą nie powinien być wliczany do jego wskaźnika odliczenia podatku naliczonego VAT.

Co jednak szczególnie istotne, powyższe stanowisko wojewódzkich sądów administracyjnych znalazło już także uznanie Naczelnego Sądu Administracyjnego, który rozstrzygnął spór na korzyść podatników w swoich pierwszych wyrokach zapadłych w tej kwestii w dniu 22 stycznia 2025 r. (sygn. I FSK 1428/21) oraz w dniu 13 czerwca 2025 r. (sygn. I FSK 448/22).

W pierwszym z powołanych wyroków Naczelny Sąd Administracyjny zwrócił uwagę, że bez VPPA podatnik nadal mógłby prowadzić swoją podstawową działalność gospodarczą i nabywać niezbędną w tym celu energię. Zdaniem sądu istotna była również okoliczność, że przychody osiągnięte na podstawie umowy VPPA były niewspółmierne w odniesieniu do przychodów z podstawowej działalności podatnika. Sąd podkreślił ponadto brak czy też znikomy stopień zaangażowania zasobów majątkowych i osobowych do świadczenia usług VPPA jako okoliczność przesądzającą o pomocniczym charakterze tych usług.

Co jest przy tym znamienne, sądy zajmowały wskazane powyżej, korzystne dla podatników stanowisko w sprawie kwalifikacji usług związanych z VPPA jako usług pomocniczych niezależnie od tego, czy (jak w większości spraw) dany podatnik zawierał VPPA z zamiarem zabezpieczenia się przed wahaniami ceny energii nabywanej przez niego w celu prowadzenia zwykłej (niepowiązanej z energetyką) działalności gospodarczej (na przykład produkcji towarów), czy też właśnie zawierał umowę VPPA w związku z nabywaniem energii wykorzystywanej przez niego do własnej produkcji i sprzedaży energii elektrycznej (jak w sprawie zakończonej powołanym ostatnio wyrokiem NSA z dnia 13 czerwca 2025 r.). Świadczy to zapewne o dość zdecydowanej i szerokiej akceptacji przez NSA orzecznictwa sądów niższej instancji oraz liberalnym podejściu judykatury w tym zakresie.

## 5. PODSUMOWANIE

Podsumowując, w ślad za orzecznictwem sądów unijnych polskie organy podatkowe definiują usługi pomocnicze dla potrzeb przepisów o obliczaniu wskaźnika proporcji poprzez łączne zastosowanie przesłanki niewykorzystywania lub wykorzystywania jedynie w niewielkim stopniu zasobów związanych z prawem do odliczenia (która powinna zostać spełniona) oraz przesłanki „bezpośredniego, stałego i koniecznego rozszerzenia działalności podatnika” (która nie może zachodzić).

W tym kontekście szczególne problemy interpretacyjne łączą się z drugą z wymienionych przesłanek, w przypadku której zakres efektywnego uznania organów podatkowych jest znacznie większy i znacznie trudniej poddaje się kontroli. Niemniej, w dotychczasowej praktyce organy podatkowe przyjmują zazwyczaj korzystne dla podatników podejście, zgodnie z którym zwykle usługi finansowe, jak na przykład udzielanie pożyczek przez spółki holdingowe innym spółkom z grupy, nie są uznawane za „bezpośrednie, stałe i konieczne rozszerzenie działalności podatnika”, a zatem mają pomocniczy charakter.

Nadal jednak trudności nastroczają organom i podatnikom rzadziej napotykaną dotychczas przez organy usługi finansowe, w tym takie jak usługi świadczone w związku z umowami VPPA, których uznania za pomocnicze organy podatkowe odmawiają ze znacznym uporem. Również w tym zakresie kształtuje się już jednak orzecznictwo sądów administracyjnych, w tym także Naczelnego Sądu Administracyjnego, zgodnie z którym również zwolnione z VAT usługi VPPA jako usługi pomocnicze mogą pozostawać neutralne dla przysługującego podatnikom prawa do odliczenia podatku VAT.

W ogólnym ujęciu losy pojęcia „pomocniczych usług finansowych” na gruncie podatku VAT prowadzą zatem do konkluzji, że w zakresie zwyczajowo świadczonych usług finansowych, w tym takich jak udzielanie pożyczek i zabezpieczeń, w polskiej praktyce fiskalnej i orzecznictwie sądowym wypracowany już został rozsądny (i dość korzystny dla podatników) konsensus, pozwalający przedsiębiorcom spoza sektora finansowego na świadczenie usług finansowych (w tym zwolnionych z VAT) w dość szerokim wymiarze bez negatywnych konsekwencji dotyczących prawa do odliczenia podatku naliczonego. Niemniej, w przypadku niestandardowych lub nowych w obrocie gospodarczym usług finansowych, ze względu na zamierzoną nieostrość pojęcia „pomocniczych usług finansowych” wynikającą w znacznej mierze z utrwalonego orzecznictwa sądów unijnych, ryzyko

ograniczenia prawa podatników do odliczenia w związku ze świadczeniem takich usług z pewnością pozostaje realne, czego przykładem mogą być choćby omówione w niniejszym opracowaniu usługi VPPA.

## BIBLIOGRAFIA

Bartosiewicz A., [w:] *VAT. Komentarz*, wyd. 19, Warszawa 2025, art. 90.

Matarewicz J., [w:] *Ustawa o podatku od towarów i usług. Komentarz aktualizowany*, LEX/el. 2025, art. 90.

# SPRZEDAŻ WŁASNOŚCI GRUNTÓW STANOWIĄCYCH GOSPODARSTWO ROLNE – STOSOWANIE ZWOLNIENIA OD OPODATKOWANIA W ŚWIETLE PRZEPISÓW O PODATKOWEJ POMOCY PUBLICZNEJ

**Streszczenie:** W przedmiotowym opracowaniu analizie poddane zostały przepisy dotyczące pomocy *de minimis* warunkującej uzyskanie zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych sprzedaży własności gruntów stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym. Podnieść należy, że połączenie przez ustawodawcę w jednym przepisie regulacji z dwóch zasadniczo różnych dziedzin prawa, jak ma to miejsce w powyższym zwolnieniu, stwarza poczucie niepewność wśród podmiotów stosujących przepisy prawa podatkowego. Odnosi się to w głównej mierze do notariuszy, którzy jako płatnicy zobowiązani są do prawidłowego rozeznania stanu faktycznego, tak aby w sposób poprawny wykonane zostało zobowiązanie podatkowe. Niewłaściwa ocena całokształtu okoliczności wpływających na ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego

---

\* Doktor nauk prawnych, radca prawny, pracownik naukowy Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II, e-mail: [mburzec@kul.pl](mailto:mburzec@kul.pl), <https://orcid.org/0000-0003-3886-0068>



Received: 12.11.2025. Revised: 23.12.2025. Accepted: 31.01.2026.

© by the Author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

**Funding information:** Not applicable. **Conflicts of interests:** None. **Ethical considerations:** The Author assures of no violations of publication ethics and takes full responsibility for the content of the publication. **The percentage share of the authors in the preparation of the work is:** M.B. 100%. **Declaration regarding the use of GAI tools:** Not used.

może w niektórych przypadkach doprowadzić do błędnej interpretacji przepisów warunkujących skorzystanie z przedmiotowego zwolnienia.

**Słowa kluczowe:** podatek od czynności cywilnoprawnych, zwolnienie podatkowe, pomoc *de minimis*

## THE SALE OF LAND CONSTITUTING AN AGRICULTURAL HOLDING: THE APPLICATION OF TAX EXEMPTION IN THE LIGHT OF PUBLIC TAX AID REGULATIONS

**Abstract:** This study analyses the provisions concerning *de minimis* aid conditioning the exemption from civil law transaction tax on the sale of land constituting a farm within the meaning of the provisions on agricultural tax. It should be noted that the legislator's combination of two fundamentally different areas of law in a single provision, as is the case with the above exemption, creates a sense of uncertainty among entities applying tax law. This applies mainly to notaries, who, as payers, are required to correctly assess the facts in order to ensure that the tax obligation is properly fulfilled. In some cases, an incorrect assessment of all the circumstances affecting the determination of the amount of tax liability may lead to an incorrect interpretation of the provisions governing the application of the exemption in question.

**Keywords:** civil law transaction tax, tax exemption, *de minimis* aid

### 1. UWAGI WSTĘPNE

Wśród zwolnień przedmiotowych zawartych w konstrukcji podatku od czynności cywilnoprawnych najwięcej problemów interpretacyjnych budzi to, które odnosi się do sprzedaży własności gruntów stanowiących gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym<sup>1</sup>. Skorzystanie z powyższej preferencji będzie możliwe po kumulatywnym spełnieniu następujących przesłanek. Po pierwsze, nabycie gruntów musi nastąpić w wyniku umowy sprzedaży. Po drugie, nabywane grunty muszą stanowić gospodarstwo rolne w rozumieniu przepisów o podatku rolnym zarówno przed nabyciem, jak i po utworzeniu lub powiększeniu istniejącego już gospodarstwa. Po trzecie, powierzchnia utworzonego lub powiększonego gospodarstwa rolnego nie może być mniejsza niż 11 ha i większa niż 300 ha. Po czwarte, gospodarstwo rolne utworzone lub powiększone musi być prowadzone przez nabywcę przez okres co najmniej 5 lat od dnia nabycia.

Spełnienie powyższych czterech przesłanek nie gwarantuje możliwości skorzystania ze zwolnienia podatkowego, o ile nie zostaną zweryfikowane

---

<sup>1</sup> Art. 9 pkt 2 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (tj. Dz.U. z 2024 r., poz. 295) – dalej: Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych.

dotatkowe wymogi dotyczące przyznania pomocy *de minimis* w rolnictwie, na zasadach określonych w rozporządzeniu nr 1408/2013<sup>2</sup>. Wielość problemów pojawiających się w kontekście omawianego zwolnienia, a także ramy formalne niniejszego opracowania nie pozwalają na szczegółowe ich przeanalizowanie.

Mając na uwadze powyższe, autor skupił się na analizie przepisów dotyczących pomocy *de minimis* warunkującej uzyskanie przedmiotowego zwolnienia. Taki też jest cel niniejszego opracowania. Zauważyć bowiem należy, że ustawodawca, spajając przepisy prawa podatkowego z obszarem prawa regulującym zasady przyznania pomocy *de minimis*, stanął przed sporym wyzwaniem. Połączenie w jednym przepisie regulacji z dwóch zasadniczo różnych dziedzin prawa, przed którymi stawia się zupełnie inne cele, stwarza niepewność wśród podmiotów stosujących przepisy prawa podatkowego.

W szczególności odnosi się to do notariuszy, którzy jako płatnicy zobowiązani są do prawidłowego rozeznania stanu faktycznego, tak aby w sposób prawidłowy wykonane zostało zobowiązanie podatkowe. Niewłaściwa ocena całokształtu okoliczności wpływających na ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego może w niektórych przypadkach doprowadzić do błędnej interpretacji przepisów warunkujących skorzystanie z przedmiotowego zwolnienia. W skrajnych przypadkach może to prowadzić do poniesienia, wynikającej z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa<sup>3</sup>, odpowiedzialności przez notariusza jako płatnika.

Przedmiotowe opracowanie zostało podzielone na dwie części. W pierwszej pokrótce przedstawiane zostały ogólne założenia pomocy *de minimis*, w tym także pomocy *de minimis* w rolnictwie. W drugiej zaakcentowano problemy, z którymi muszą zmierzyć się tak płatnicy, jak i podatnicy stosujący przepisy regulujące zwolnienie podatkowe, o którym mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych. Autor niniejszego artykułu stawia tezę, zgodnie z którą uzależnienie przyznania określonego prawa lub obowiązku na gruncie prawa podatkowego poprzez odniesienie się do instytucji regulowanej przez przepisy o charakterze

<sup>2</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013 z dnia 18 grudnia 2013 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz.U.UE.L.2013.352.9) – dalej: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 111) – dalej: Ordynacja podatkowa.

pozafiskalnym powinno być dokonane z wielką ostrożnością, w przeciwnym razie realizacja założonego przez ustawodawcę celu na gruncie prawa podatkowego może być niezwykle trudna do osiągnięcia. W artykule zastosowano metodę dogmatyczno-analityczną typową dla prac prawniczych.

## 2. OGÓLNE ZAŁOŻENIA POMOCY *DE MINIMIS*

Stosownie do postanowień Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej: TFUE) wszelka pomoc, która przyznana jest przez państwa członkowskie lub przy użyciu zasobów państwowych w jakiegokolwiek formie, jest niezgodna z rynkiem wewnętrznym w zakresie, w jakim wpływa na wymianę handlową, o ile zakłóca lub grozi zakłóceniem konkurencji poprzez sprzyjanie niektórym przedsiębiorstwom lub produkcji niektórych towarów<sup>4</sup>. Spełnienie powyższych kryteriów rodzi konieczność zgłoszenia takiej pomocy Komisji Europejskiej<sup>5</sup>. Postanowienia Traktatu przewidują jednak, że Rada Unii Europejskiej w drodze odstępstwa może określić takie kategorie pomocy, które będą wyłączone z obowiązku jej zgłoszenia<sup>6</sup>. Na tej podstawie Rada przyjęła, że niektóre kategorie pomocy nie spełniają wszystkich kryteriów określonych w art. 107 ust. 1 TFUE i tym samym zostały wyłączone z procedury, o której mowa w art. 108 ust. 3 TFUE. W takim przypadku wprowadzono jednak wymóg, aby pomoc przyznana przedsiębiorstwu w ciągu danego okresu nie przekroczyła ustalonego limitu<sup>7</sup>.

Ustanowienie przez Komisję w drodze rozporządzenia tak zwanych pułapów kwotowych ustalonych na odpowiednim poziomie (w zależności od sektora, w którym działa przedsiębiorca) powoduje, że możliwość skorzystania z pomocy *de minimis* nie będzie negatywnie wpływała na wymianę handlową pomiędzy państwami członkowskim. Dodatkowo nie będzie także zakłócać zasad konkurencji<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> Art. 107 ust. 1 TFUE.

<sup>5</sup> Art. 108 ust. 3 TFUE.

<sup>6</sup> Art. 109 TFUE.

<sup>7</sup> Art. 2 ust. 1 Rozporządzenia Rady (UE) 2015/1588 z dnia 13 lipca 2015 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do niektórych kategorii horyzontalnej pomocy państwa (Dz.U.UE.L.2015.248.1).

<sup>8</sup> Zob. szerzej A. Nykiel-Mateo, *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009, s. 143–147.

Niezależnie od rodzaju sektora objętego możliwością korzystania z pomocy *de minimis*<sup>9</sup>, przewidzianą przez prawodawcę unijnego, możliwe jest wskazanie wspólnych cech zasad przyznawania tego wsparcia. Po pierwsze, pomoc taka charakteryzuje się wprowadzeniem limitu kwotowego w trzyletnim okresie. Wysokość przyznanego limitu różni się od sektora, w ramach którego działa przedsiębiorca uzyskujący wsparcie. Po drugie, Komisja w wydawanych rozporządzeniach dotyczących pomocy *de minimis* przypisuje określony limit kwotowy do jednego przedsiębiorstwa, które definiowane jest w taki sam sposób na gruncie rozporządzeń dedykowanych poszczególnym sektorom. Tym samym jedno przedsiębiorstwo obejmuje wszystkie jednostki gospodarcze, które są ze sobą powiązane co najmniej jednym z następujących stosunków: a) jedna jednostka gospodarcza posiada w drugiej jednostce gospodarczej większość praw głosu akcjonariuszy, wspólników lub członków; b) jedna jednostka gospodarcza ma prawo wyznaczyć lub odwołać większość członków organu administracyjnego, zarządzającego lub nadzorczego innej jednostki gospodarczej; c) jedna jednostka gospodarcza ma prawo wywierać dominujący wpływ na inną jednostkę gospodarczą zgodnie z umową zawartą z tą jednostką lub postanowieniami w jej akcie założycielskim lub umowie spółki; d) jedna jednostka gospodarcza, która jest akcjonariuszem lub wspólnikiem w innej jednostce gospodarczej lub jej członkiem, samodzielnie kontroluje, zgodnie z porozumieniem z innymi akcjonariuszami, wspólnikami lub członkami tej jednostki, większość praw głosu akcjonariuszy, wspólników lub członków tej jednostki<sup>10</sup>. Po trzecie, rozporządzenia Komisji wprowadzają tak zwaną zasadę kumulacji. Ma ona zastosowanie do tych przedsiębiorców, którzy prowadzą działalność wielosektorową. Polega ona na tym, że jeśli jedno przedsiębiorstwo korzysta z dwóch różnych pomocy *de minimis* mających zastosowanie do dwóch różnych sektorów, to wsparcie takie można łączyć do limitu wskazanego w danym rozporządzeniu. Przykładowo, zgodnie z treścią

<sup>9</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1408/2013; Rozporządzenie Komisji (UE) nr 717/2014 z dnia 27 czerwca 2014 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rybołówstwa i akwakultury (Dz.U.U.E.L.2014.190.45); Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831 z dnia 13 grudnia 2023 r. w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* (Dz.U.U.E.L.2023.2831) – dalej: Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831.

<sup>10</sup> Art. 2 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013; art. 2 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831.

rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 pomoc *de minimis* w rolnictwie można łączyć z pozostałymi pomocami *de minimis* z innych sektorów do wysokości limitu przyznanego na gruncie rozporządzenia regulującego pomoc *de minimis* w rolnictwie<sup>11</sup>. Należy podnieść, że prawodawca unijny uzależnił możliwość skorzystania z kumulacji od tego, czy państwo członkowskie zapewniło rozdzielenie działalności lub wyodrębnienie kosztów. Po czwarte, prawodawca unijny zawarł odpowiednie wyłączenia w zakresie stosowania pomocy *de minimis*. Wprawdzie na gruncie rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 brak jest takich wyłączeń, to jednak występujące one w pozostałych aktach prawnych i odnoszą się na przykład do braku możliwości uzyskania pomocy w celu wsparcia przedsiębiorcy dokonującego eksportu<sup>12</sup>. Po piąte, zastosowanie pomocy *de minimis* jest możliwe wyłącznie do tak zwanej pomocy przejrzystej, polegającej na wcześniejszym dokładnym obliczeniu ekwiwalentu dotacji brutto bez konieczności przeprowadzania oceny ryzyka. Stosownie do postanowień rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 za pomoc przejrzystą uznaje się pomoc w formie dotacji lub dopłat do oprocentowania. Pozostałe formy pomocy, takie jak pomoc w formie pożyczki, dokapitalizowania czy też gwarancji, mogą zostać uznane za pomoc przejrzystą po spełnieniu normatywnie określonych warunków<sup>13</sup>.

W literaturze przedmiotu wskazuje się, że na gruncie prawa krajowego pomoc *de minimis* obejmuje „te podstawy prawne, w których nie ma narzuconego konkretnego celu (przyjmując *de facto* operacyjny charakter), bądź też dotyczą finansowania takich kosztów, które nie mogłyby być kwalifikowane w ramach innych przeznaczeń pomocy”<sup>14</sup>. Należy dodatkowo podnieść, że zarówno unijne rozporządzenia, jak i krajowe akty prawne nie zawierają katalogu pomocy *de minimis* w rolnictwie<sup>15</sup>. W Polsce zasadami takiej pomocy zostały objęte między innymi: zakup materiału siewnego, wybrane ulgi i zwolnienia w podatku rolnym, umorzenie zobowiązań wobec Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego (KRUS) czy też

<sup>11</sup> Art. 5 ust. 1 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013.

<sup>12</sup> Art. 1 ust. 1 lit. e) Rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831.

<sup>13</sup> Art. 4 ust. 3–6 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013.

<sup>14</sup> R. Zenc, *Pomoc de minimis*, [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia. Perspektywa podmiotu udzielającego pomocy i jej beneficjenta w Polsce*, red. A.A. Ambroziak, K. Pamuła-Wróbel, R. Zenc, Warszawa 2020, s. 130–131.

<sup>15</sup> A. Suchoń, *Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie*, „Przeгляд Prawa Rolnego” 2011, nr 1, s. 179 i nast.

umorzenie lub rozłożenie na raty należności Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa (KOWR)<sup>16</sup>.

Regulacje unijne dotyczące pomocy *de minimis* nakładają na państwa członkowskie obowiązek monitorowania przyznawanego wsparcia. Do niedawna prawodawca unijny dopuszczał dwie możliwości. Pierwsza polegała na tym, aby w ramach systemu monitorowania beneficjent pomocy był każdorazowo powiadamiany pisemnie o statusie takiej pomocy. Druga opierała się na stworzeniu centralnego rejestru pomocy *de minimis*, w którym zawarte są wszelkie informacje dotyczące przyznanej pomocy<sup>17</sup>. Należy jednak zauważyć, że Komisja Europejska zdecydowała się odejść od powyższej wskazanego dualizmu. Na przykład po wejściu w życie nowego rozporządzenia Komisji (UE) w sprawie stosowania art. 107 i 108 TFUE do pomocy *de minimis*<sup>18</sup> państwa członkowskie zobligowane zostały, aby z dniem 1 stycznia 2026 r. informacje na temat przyznanej pomocy *de minimis* były rejestrowane w centralnym rejestrze na poziomie krajowym lub unijnym<sup>19</sup>. Natomiast w przypadku stosowania pomocy *de minimis* w rolnictwie wymóg taki będzie obowiązywał od 1 stycznia 2027 r.<sup>20</sup>, a dane dotyczące udzielonej pomocy powinny być zamieszczane w centralnym rejestrze w terminie 20 dni roboczych od daty przyznania pomocy<sup>21</sup>.

### 3. PROBLEMY PRAKTYCZNE ZWOLNIENIA SPRZEDAŻY WŁASNOŚCI GRUNTÓW W KONTEKŚCIE PRZEPISÓW POMOCY *DE MINIMIS* W ROLNICTWIE

Skorzystanie ze zwolnienia w podatku od czynności cywilnoprawnych w związku ze sprzedażą własności gruntów stanowiących gospodarstwo rolne będzie możliwe po kumulatywnym spełnieniu wyżej wymienionych przesłanek. Dodatkowo ustawodawca zastrzegł, że omawiane zwolnienie stanowi pomoc *de minimis* w rolnictwie. Stąd też zastosowanie go

<sup>16</sup> Eadem, *Pomoc de minimis w rolnictwie jako instrument wsparcia producentów rolnych: wybrane aspekty prawne*, [w:] *Z zagadnień systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, red. A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk, Warszawa 2021, s. 801 i nast.

<sup>17</sup> R. Zenc, *Pomoc de minimis...*, s. 142.

<sup>18</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 2023/2831.

<sup>19</sup> Art. 6 ust. 1 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 2023/2831

<sup>20</sup> Art. 6 ust. 1 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013.

<sup>21</sup> Art. 6 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013.

będzie możliwe nie tylko po spełnieniu wszystkich ustawowych przesłanek, lecz także wraz z wypełnieniem warunków, o których mowa w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013.

Zauważyć należy, że prawodawca unijny wprowadził dwa limity kwotowe. Pierwszy odnosi się do konkretnego beneficjenta, co do którego całkowita kwota pomocy nie może przekroczyć 50 000 euro w okresie trzech lat. Drugi wskazuje na wymóg nieprzekroczenia limitu ustalanego na poziomie państwa członkowskiego, odpowiadającego procentowemu udziałowi w jego rocznej produkcji rolnej. W przypadku Polski wynosi on 682,85 miliona euro. Oznacza to, że oprócz ustalenia, czy nie przekroczono limitu indywidualnego wynoszącego 50 000 euro, weryfikacji należy poddać także to, czy całkowita pomoc *de minimis* w rolnictwie, z której skorzystali polscy beneficjenci, nadal mieści się kwocie limitu krajowego.

W związku z nowelizacją rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013<sup>22</sup>, która miała miejsce w 2024 r., zmianie uległ sposób ustalania okresu trzyletniego. Wcześniej kwotę wsparcia przy ustaleniu limitu indywidualnego wskazanego w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013 należało zsumować z wszelką pomocą uzyskaną w roku bieżącym oraz poprzedzających go dwóch latach podatkowych. Dokonana zmiana jest korzystna dla podatników podatku od czynności cywilnoprawnych, gdyż skraca perspektywę czasową. Bierze ona pod uwagę trzy lata, licząc od dnia, w którym zawarto umowę sprzedaży gruntów stanowiącą podstawę do skorzystania ze zwolnienia podatkowego. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na opieszałość polskiego ustawodawcy. Pomimo faktu, że nowe regulacje unijne obowiązują od roku, dopiero 13 sierpnia 2025 r. wniesiono do Sejmu projekt ustawy zmieniającej przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, a więc aktu prawnego regulującego kwestie proceduralne odnoszące się do stosowania pomocy publicznej<sup>23</sup>. Natomiast ustawa zmieniająca dotychczasowe przepisy weszła w życie dopiero 13 grudnia

<sup>22</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) 2024/3118 z dnia 10 grudnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1408/2013 w sprawie stosowania art. 107 i 108 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej do pomocy *de minimis* w sektorze rolnym (Dz.U.UE.L.2024.3118).

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 468) – dalej: Ustawa o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

2025 r.<sup>24</sup> Mając na uwadze powyższe, podatnicy, a w szczególności płatnicy (notariusze), przez rok stali przed dylematem, jaki okres w celu weryfikacji poprzednio uzyskanej pomocy należało wziąć pod uwagę. Kwestia ta była kluczowa, gdyż w istotny sposób mogła wpływać na to, czy podatnik mógł skorzystać z przedmiotowego zwolnienia czy też nie. Biorąc pod uwagę to, że limity kwotowe ustalone zostały w drodze unijnego rozporządzenia, do 13 grudnia 2025 r. należało stosować je bezpośrednio zgodnie z zasadą pierwszeństwa prawa unijnego względem polskiego.

W kontekście omawianego zwolnienia wiele wątpliwości może budzić także sama treść art. 37 ust. 2 ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, która nakłada na podmiot ubiegający się o pomoc *de minimis* w rolnictwie (w tym uzyskanie zwolnienia podatkowego) obowiązek przedłożenia wszelkich zaświadczeń o pomocy, jaką uzyskał, albo oświadczeń o wielkości otrzymanej pomocy, albo oświadczeń o nieotrzymaniu jej. Należy zauważyć, że w Polsce istnieje wprawdzie system mający pełnić rolę centralnego rejestru, lecz nadal ma on jedynie charakter informacyjny. Wątpliwości w zakresie prawidłowego stosowania zwolnienia będą pojawiały się jeszcze przez rok, gdyż z dniem 1 stycznia 2027 r. system oświadczeń powinien zostać zastąpiony centralnym rejestrem.

Na pierwszy rzut oka wydawać by się mogło, że przepisy ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej nakładające wymogi na potencjalnych beneficjentów pomocy *de minimis* nie powinny mieć przełożenia na stosowanie omawianego zwolnienia. Niemniej jednak system taki stwarza wiele niepewności po stronie notariuszy, co do prawidłowego zastosowania zwolnienia. Prowadzi to niejednokrotnie do sytuacji, w której notariusze bez względu na treść przepisów ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych *a priori* przyjmują, że zwolnienie nie przysługuje, pobierając od podatnika podatek w pełnej wysokości<sup>25</sup>. Powyższe zachowanie wynika z obawy przed poniesieniem przez płatnika odpowiedzialności wynikającej z przepisów ustawy Ordynacja podatkowa<sup>26</sup>.

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 9 października 2025 r. o zmianie ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej (Dz.U. z 2025 r., poz. 1652).

<sup>25</sup> O podobnych problemach związanych z poborem podatku zob. szerzej: A. Mariański, *Obowiązek ustalenia stanu faktycznego i prawnego przez notariusza – zakres odpowiedzialności jako płatnika podatku od czynności cywilnoprawnych*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 10, s. 39–41.

<sup>26</sup> M. Kalinowski, *Instytucja prawna płatnika podatku w świetle Ordynacji podatkowej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, nr 26, s. 185–186.

Stosownie do przepisów prawa podatkowego notariusz jako płatnik ponosi odpowiedzialność osobistą nieograniczoną, obejmującą zarówno jego majątek, jak i majątek wspólny w związku z podatkiem niepobrany lub podatkiem pobranym, a niewpłaconym<sup>27</sup>. Przepisy prawa podatkowego wskazują, że od odpowiedzialności tej płatnik zostanie uwolniony, gdy winę za podatek niepobrany ponosi podatnik<sup>28</sup>. Mowa tu o każdym rodzaju winy (nie tylko umyślnej), rozumianej jako wszelkiej przyczyny leżącej po stronie podatnika. Może ona polegać na podaniu nieprawdziwych informacji, zatajeniu danych, nieprzedłożeniu niezbędnych dokumentów. Niemniej jednak niejednokrotnie zdarza się, że organy podatkowe próbują przypisać odpowiedzialność płatnikom w związku z niepobraniem podatku, powołując się na okoliczność niewystarczającego ustalenia stanu faktycznego. Prawdą jest, że notariusz powinien wziąć pod uwagę całokształt okoliczności, które wpływają na ustalenie wysokości zobowiązania podatkowego, bez względu na to, czy wynikają one z treści przedstawionych przez podatników dokumentów, zarówno urzędowych, prywatnych czy też oświadczeń złożonych ustnie<sup>29</sup>. Nie zmienia to jednak faktu, że okolicznością powodującą pociągnięcie do odpowiedzialności płatnika jest uprzednie wyłączenie winy podatnika, o czym niejednokrotnie zapominają organy podatkowe.

Kolejnym, nie mniej ważnym zagadnieniem dotyczącym przepisów o pomocy *de minimis* warunkujących skorzystanie ze zwolnienia podatkowego jest przeliczenie wyrażonej w euro kwoty limitu indywidualnego. Stosownie do treści przepisów ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, równowartość pomocy w euro ustalana jest według kursu średniego walut obcych, ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu udzielenia pomocy.

W tym kontekście pojawiają się kolejne wątpliwości interpretacyjne dotyczące ustalenia dnia udzielenia pomocy. Warunkuje to bowiem prawidłowe przeliczenie równowartości kwoty euro. Rozstrzygając kwestie wskazania dnia udzielenia pomocy, należy wziąć pod uwagę to, że zobowiązanie podatkowe w podatku od czynności cywilnoprawnej powstaje z dniem zaistnienia zdarzenia określonego w przepisach ustawy

<sup>27</sup> Art. 30 § 1 oraz § 3 ustawy Ordynacja podatkowa. Zob. szerzej J. Sawczuk, *Odpowiedzialność podatkowa i zabezpieczenie realizacji obowiązków ciążących na płatniku*, „Studia Prawnicze KUL” 2013, nr 1, s. 111–142.

<sup>28</sup> K. Buk, *Notariusz jako płatnik podatków – zagadnienia wybrane*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2015, nr 1, s. 20–22.

<sup>29</sup> Wyrok NSA z dnia 30 września 2021 r., sygn. III FSK 4132/21, LEX nr 3252448.

podatkowej. Oznacza to, że jest to dzień dokonania czynności cywilnoprawnej. Tym samym data niepobrania podatku przez notariusza w wyniku zastosowania zwolnienia, o którym mowa w art. 9 pkt 2 ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych, będzie wyznaczać dzień udzielenia pomocy *de minimis*.

Przypomnieć należy, że przedmiotem podatku od czynności cywilnoprawnych (PCC) jest także orzeczenie sądu, w tym i polubownego, jak również ugody, o ile wywołują one takie same skutki prawne jak podlegające opodatkowaniu czynności cywilnoprawne. Powyższe oznacza, że nabycie gruntów w drodze licytacji komorniczej czy przeprowadzonej przez syndyka licytacji majątku upadłego w ramach postępowania upadłościowego także może podlegać opodatkowaniu podatkiem od czynności cywilnoprawnych. W powyższych przypadkach powstanie obowiązku podatkowego będzie wynikało z prawomocnego postanowienia sądu o przysądzeniu własności. W tym kontekście dzień uprawomocnienia się postanowienia będzie równoznaczny z dniem udzielenia pomocy *de minimis*. Inna interpretacja byłaby sprzeczna z treścią przepisów rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013, zgodnie z którymi pomoc *de minimis* uznaje się za przyznaną w dniu, w którym przedsiębiorstwo uzyskuje prawo otrzymania takiej pomocy zgodnie z obowiązującym krajowym systemem prawnym, niezależnie od terminu wypłacenia takiej pomocy<sup>30</sup>.

Polskie regulacje prawne podobnie precyzują dzień udzielenia pomocy, wskazując, że gdy przyjmuje ona formę ulgi podatkowej stosowanej na podstawie aktu normatywnego, bez wymogu wydania decyzji, jest to dzień faktycznego przysposobienia korzyści finansowych<sup>31</sup>. Za błędne należy uznać zatem stanowisko części organów podatkowych, zgodnie z którym za dzień udzielenia pomocy uznaje się dzień wydania decyzji określającej wysokość zobowiązania podatkowego w podatku od czynności cywilnoprawnych. Decyzja taka jest bowiem decyzją deklaratoryjną, a więc stwierdzającą już istniejące zobowiązanie podatkowe w prawidłowej wysokości. Określenie zobowiązania podatkowego za podatnika nie oznacza, że wraz z dniem wydania takiej decyzji powstaje zobowiązanie podatkowe, co przekłada się na możliwość zastosowania przedmiotowego zwolnienia.

Wątpliwości związane z określeniem dnia udzielenia pomocy mogą pojawić się w sytuacji, gdy notariusz, z różnych względów, nie zastosuje

<sup>30</sup> Art. 3 ust. 4 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013.

<sup>31</sup> Art. 2 pkt 11 lit. c) ustawy o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej.

zwolnienia, podbierając podatek, a następnie podatnik zwróci się do organu podatkowego z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty. W tym kontekście nasuwa się pytanie, czy w takiej sytuacji dniem udzielenia pomocy będzie dzień nienależnego pobrania podatku przez notariusza, w związku z niezastosowaniem zwolnienia, dzień wydania przez organ podatkowy decyzji stwierdzającej nadpłatę czy też dzień zwrotu nadpłaconego podatku. Zauważyć należy, że decyzja o stwierdzeniu nadpłaty ma charakter deklaryacyjny. Stwierdza ona okoliczność pobrania podatku nienależnego pomimo tego, że podatnik miał prawo do skorzystania ze zwolnienia. Skoro zatem dniem powstania nadpłaty jest dzień nienależnego pobrania podatku przez notariusza, a nie dzień wydania przez organ podatkowy decyzji w przedmiocie stwierdzenia nadpłaty, to uznać należy, że w dniu tym została udzielona pomoc<sup>32</sup>. Stosownie bowiem do treści rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013 pomoc *de minimis* uznaje się za przyznaną w dniu, w którym przedsiębiorstwo uzyskuje prawo otrzymania takiej pomocy, a więc w dniu zawarcia aktu notarialnego<sup>33</sup>.

Wyjaśnienie wątpliwości co do dnia udzielenia pomocy umożliwi prawidłowe ustalenie jej równowartości w euro, stosując średni kurs walut obcych ogłaszany przez Narodowy Bank Polski. Podkreślić należy, że powyższy sposób ustalenia równowartości euro różni się od tego przyjętego na potrzeby prawa podatkowego, gdzie przeliczenia kursu walut dokonuje się zazwyczaj na ostatni dzień roboczy poprzedzający na przykład powstanie obowiązku podatkowego<sup>34</sup>, poniesienie kosztu<sup>35</sup> czy też uzyskanie przychodu<sup>36</sup>. Przyjęcie odmiennej koncepcji ustalania równowartości euro może stwarzać problemy natury praktycznej. Konieczność obliczenia indywidualnego limitu pomocy *de minimis* wyrażonego w euro według średniego kursu walut obcych ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu udzielenia pomocy ogranicza możliwość dokonywania czynności notarialnych do godzin popołudniowych. Wynika to z prostej przyczyny.

<sup>32</sup> Wyrok NSA z dnia 13 marca 2025 r., sygn. III FSK 1575/23, LEX nr 3860080; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 14 grudnia 2021 r., sygn. I SA/Bd 481/21, LEX nr 3291107.

<sup>33</sup> Art. 3 ust. 4 rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013.

<sup>34</sup> Art. 31a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 775).

<sup>35</sup> Art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 278).

<sup>36</sup> Art. 11a ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 163).

Tabela średnich kursów walut obcych jest aktualizowana przez Narodowy Bank Polski w każdy dzień roboczy pomiędzy godziną 11:45 a 12:15. Zatem zawarcie czynności cywilnoprawnej stanowiącej umowę sprzedaży gruntów gospodarstw rolnych w godzinach porannych w niektórych przypadkach uniemożliwi prawidłowe ustalenie, czy doszło do przekroczenia indywidualnego limitu pomocy *de minimis*. W praktyce wiąże to ręce notariuszowi w zakresie zastosowania przedmiotowego zwolnienia, co w konsekwencji może doprowadzić do tego, że podatnik zmuszony będzie do wystąpienia z wnioskiem o stwierdzenie nadpłaty. Pojawią się tym samym dodatkowe koszty organizacyjne czy też pieniężne.

Kolejnym problemem, z którym muszą zmierzyć się podatnicy, jak i notariusze, jest sytuacja, gdy kwota zwolnionego podatku od czynności cywilnoprawnych jedynie w części przekroczy indywidualny limit wynoszący 50 000 euro. Zgodnie z praktyką organów podatkowych przekroczenie choćby w niewielkiej kwocie powyższego limitu powoduje utratę prawa do skorzystania ze zwolnienia. Wydaje się jednak, że powyższe stanowisko jest błędne<sup>37</sup>. Nie ma bowiem racjonalnych podstaw do twierdzenia, że w przypadku przekroczenia powyższego pułapu część kwoty podatku, która mieści się jeszcze w limicie indywidualnym pomocy *de minimis*, nie powinna zostać zwolniona z opodatkowania. Na stanowisku takim stoi także polska judykatura<sup>38</sup>. W oparciu o dokonaną wykładnię językową sądy uznały, że skoro zwolnienie podatkowe może zostać udzielone wyłącznie do kwoty możliwej pomocy wynoszącej 50 000 euro, to przekroczenie powyższej wielkości spowoduje, że jedynie nadwyżka nie będzie objęta przedmiotowym zwolnieniem<sup>39</sup>. Wzmacniając wykładnię językową

<sup>37</sup> Por. także: S. Brzeszczyńska, *Wylączenia i zwolnienia*, [w:] eadem, H. Ciepła, *Obrot nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, Warszawa 2018, s. 733–734; S. Bogucki, [w:] idem, A. Waclawczyk, K. Winiarski, *Podatek od czynności cywilnoprawnej. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 501–502.

<sup>38</sup> Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. III FSK 256/22, LEX nr 3370601; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2022 r., sygn. II FSK 1141/21, LEX nr 3308791; wyrok NSA z dnia 22 września 2021 r., sygn. III FSK 189/21, LEX nr 3228323; wyrok NSA z dnia 21 stycznia 2020 r., sygn. II FSK 456/18, LEX nr 3010653; wyrok NSA z dnia 7 lipca 2020 r., sygn. II FSK 930/20, LEX nr 3220475; wyrok NSA z dnia 2 września 2020 r., sygn. II FSK 1422/18, LEX nr 3067910; wyrok WSA w Olsztynie z dnia 17 listopada 2022 r., sygn. I SA/Ol 477/22, LEX nr 3441583; wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 18 listopada 2022 r., sygn. I SA/Bd 511/22, LEX nr 3432220.

<sup>39</sup> Za taką interpretacją przemawia wykładnia językowa treści art. 3 ust. 2 oraz art. 3 ust. 7 Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013, zgodnie z którymi górny pułap przyznanej pomocy nie może przekraczać określonej wysokości.

wykładnią celowościową, sądy odwołują się do preambuły rozporządzenia Komisji (UE) nr 1408/2013, gdzie w punkcie 8 prawodawca unijny wskazał, że okres trzech lat należy oceniać w sposób ciągły, stąd też dla każdego przypadku nowej pomocy *de minimis* należy uwzględnić całkowitą kwotę pomocy przyznaną w ciągu tego okresu. Zauważa się także punkt 13 preambuły, w którym wyrażona została potrzeba maksymalnego ograniczenia ryzyka przyznania pomocy ponad przyjęte limity, z jednoczesnym wskazaniem, że dyrektywą w przyznawaniu pomocy ma być przejrzystość, równe traktowanie i możliwość skutecznego monitorowania. Dodatkowo wynik wykładni językowej, jak i celowościowej wzmacnia się wykładnią historyczną. Sądy zwracają uwagę, że regulacje prawne poprzednio obowiązującego rozporządzenia nr 1535/2007 wskazywały, że jeżeli łączna kwota pomocy przekraczała pułap indywidualnej pomocy, wówczas nie mogła zostać objęta przepisami rozporządzenia, nawet w odniesieniu do części pomocy nieprzekraczającej tego pułapu<sup>40</sup>. Należy zwrócić uwagę, że w aktualnie obowiązującym rozporządzeniu brak jest tego typu zastrzeżeń.

Choć linia orzecznicza polskich sądów administracyjnych zasługuje na aprobatę, to należy zwrócić uwagę na przyczyny przyjęcia odmiennego stanowiska przez organy podatkowe. Wynika ono z treści pisma Komisji Europejskiej z dnia 6 listopada 2020 r.<sup>41</sup>, w którym to Dyrektor Generalny do Spraw Konkurencji podniósł, że gdy udzielana pomoc *de minimis* przekroczyłaby pułapy określone w rozporządzeniu Komisji (UE) nr 1408/2013, to wykluczona jest możliwość zastosowania pomocy do wszelkich kwot tej pomocy, a nie tylko kwoty nadwyżki ponad limit indywidualny. Wprawdzie powyższy dokument nie posiada mocy wiążącej, co podkreśla się w polskiej judykaturze, to jednak istnieje ryzyko, że w przyszłości Komisja Europejska może podjąć decyzję zobowiązującą polskich podatników do zwrotu uzyskanej pomocy *de minimis* w wyniku skorzystania ze zwolnienia z podatku od czynności cywilnoprawnych.

<sup>40</sup> Art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Komisji (WE) nr 1535/2007 z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie zastosowania art. 87 i art. 88 Traktatu WE w odniesieniu do pomocy *de minimis* w sektorze produkcji rolnej (Dz.U.UE.L.2007.337.35).

<sup>41</sup> Pismo Komisji Europejskiej z dnia 6 listopada 2020 r., znak: WR.fgr.071.183.2020.

## 4. UWAGI KOŃCOWE

Przedstawione powyżej trudności stosowania przepisów prawa dotyczących zwolnienia sprzedaży własności gruntów stanowiących gospodarstwo rolne wynikają z dwóch kwestii.

Należy zauważyć, że odwołanie się na gruncie ustawy podatkowej do określonej instytucji regulowanej przez inną gałąź prawną, powołaną do realizacji celów pozafiskalnych, niejednokrotnie prowadzi do zniekształcenia lub osłabienia realizacji celu podatkowego założonego przez ustawodawcę. Na gruncie podatków i opłat stanowiących dochód własny gmin sytuacja taka miała miejsce w podatku od nieruchomości, gdzie ustawodawca, definiując jeden z przedmiotów opodatkowania, jakim jest budowla, odsyłał do ustawy Prawo budowlane<sup>42</sup>. W konsekwencji przez szereg lat podatnicy, organy podatkowe, jak i sądy mierzyły się z problemami interpretacyjnymi. Dodatkowo każdorazowa zmiana przepisów ustawy prawo budowlane, której zasadniczym celem jest unormowanie szeroko pojętych zasad bezpieczeństwa związanych z powstawaniem i użytkowaniem obiektów budowlanych, wpływała na zakres przedmiotowy w podatku od nieruchomości. Tym samym zmiany przepisów prawa zmierzające do zapewnienia większego bezpieczeństwa podmiotów korzystających z obiektów budowlanych powodowały, że dany obiekt budowlany stanowił lub przestawał stanowić przedmiot opodatkowania w podatku od nieruchomości. Kolejnym przykładem daniny stanowiącej dochód własny gminy, w konstrukcji której odniesiono się do możliwości jej pobierania w zależności od spełnienia warunków uregulowanych w ustawie niepodatkowej, jest opłata miejscowa. Uzależnienie jej ustanowienia od spełnienia warunków klimatycznych, które zostaną zachowane, o ile na terenie strefy w rozumieniu ustawy Prawo ochrony środowiska<sup>43</sup>, na obszarze której położona jest miejscowość, nie zostaną przekroczone dopuszczalne poziomy niektórych substancji w powietrzu, powoduje, że w praktyce szereg gmin nie może skorzystać z dodatkowych dochodów z tytułu opłaty miejscowej<sup>44</sup>.

<sup>42</sup> Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 418).

<sup>43</sup> Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (tj. Dz.U. z 2025 r., poz. 647).

<sup>44</sup> Zob. szerzej: M. Burzec, *Opłata miejscowa – relikwium przeszłości czy efektywne źródło dochodów gmin*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 3, s. 9–13; E. Sygut, *Czy już czas na opłatę turystyczną?*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1, s. 56–57.

Wydaje się, że podobna sytuacja ma miejsce także na gruncie ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych w kontekście omawianego zwolnienia. Uwarunkowanie zwolnienia od spełnienia zasad dotyczących pomocy *de minimis* w rolnictwie, które regulowane są przez akty prawne realizujące cele pozafiskalne, powoduje, że preferencja podatkowa nie realizuje w pełni celu, dla którego została wprowadzona. Przypomnieć należy, że ustawodawca jako cel omawianego zwolnienia wskazał zapobieżenie rozdrobnieniu gospodarstw rolnych, dla jak najefektywniejszego wykorzystania istniejących w Polsce terenów rolniczych<sup>45</sup>.

W dużej mierze wynika to z drugiej kwestii. Jest nią mianowicie to, że weryfikację wystąpienia przesłanek dotyczących pomocy *de minimis* w kontekście każdorazowego zastosowania zwolnienia podatkowego przyznano płatnikowi, czyli notariuszowi. Zauważyć należy, że wprowadzenie do zobowiązania podatkowego, będącego unikalną relacją pomiędzy podatnikiem a organem podatkowym, trzeciego podmiotu, zwłaszcza w tak skomplikowanej materii, jaką jest połączenie przepisów prawa podatkowego z przepisami dotyczącymi pomocy publicznej, niejednokrotnie wypacza cel omawianego zwolnienia. Wynika to z faktu, że notariusze wobec dużego stopnia zawilości przepisów prawa, w obawie przed poniesieniem odpowiedzialności z tytułu podatku niepobranego, bez względu na to, czy podatnik spełnia, czy też nie spełnia przesłanki do zastosowania zwolnienia, niejednokrotnie obliczają i pobierają podatek od czynności cywilnoprawnych. Zauważyć należy, że w innych podatkach warunkujących przyznanie preferencji podatkowej od spełnienia przesłanek dotyczących pomocy *de minimis* podmiotem weryfikującym jest organ podatkowy. W tych też daninach realizacja celów założonych przez ustawodawcę jest na dużo wyższym poziomie.

Należy zauważyć, że umowa sprzedaży, której przedmiotem jest nieruchomości, aby była ważna, musi zostać dokonana w formie aktu notarialnego. Nie ma zatem możliwości przekazania kompetencji do weryfikacji przesłanek zastosowania zwolnienia ani podatnikom, ani organom podatkowym. Wobec powyższego zasadnym byłoby dostosowanie przyszłego centralnego rejestru pomocy *de minimis*, który powinien zacząć obowiązywać od dnia 1 stycznia 2027 r., w taki sposób, aby uwzględniał on charakter pracy

<sup>45</sup> Zob. druk nr 2656 z dnia 24 lipca 2014 r. projekt ustawy – o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw z projektami aktów wykonawczych, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=2656> (dostęp: 31.10.2025).

notariusza. Ewentualnie, gdyby okazało się to niemożliwe z uwagi na specyfikę materii, którą jest pomoc publiczna, ustawodawca powinien rozważyć, czy nie byłoby zasadnym zrezygnowanie z przedmiotowego zwolnienia.

## BIBLIOGRAFIA

- Bogucki S., [w:] S. Bogucki, A. Waclawczyk, K. Winiarski, *Podatek od czynności cywilnoprawnej. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Brzeszczyńska S., *Wylężenia i zwolnienia*, [w:] S. Brzeszczyńska, H. Ciepła, *Obrót nieruchomościami w praktyce notarialnej, sądowej, egzekucyjnej, podatkowej z wzorami umów*, Warszawa 2018.
- Buk K., *Notariusz jako płatnik podatków – zagadnienia wybrane*, „Nowy Przegląd Notarialny” 2015, nr 1.
- Burzec M., *Oplata miejscowa – relikw przeszłości czy efektywne źródło dochodów gmin*, „Kwartalnik Prawno-Finansowy” 2019, nr 3.
- Kalinowski M., *Instytucja prawna płatnika podatku w świetle Ordynacji podatkowej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2020, nr 26. <https://doi.org/10.12775/SIT.2020.008>
- Mariański A., *Obowiązek ustalenia stanu faktycznego i prawnego przez notariusza – zakres odpowiedzialności jako płatnika podatku od czynności cywilnoprawnych*, „Przegląd Podatkowy” 2012, nr 10, s. 39–41.
- Nykiel-Mateo A., *Pomoc państwa a ogólne środki interwencji w europejskim prawie wspólnotowym*, Warszawa 2009.
- Sawczuk J., *Odpowiedzialność podatkowa i zabezpieczenie realizacji obowiązków ciążących na płatniku*, „Studia Prawnicze KUL” 2013, nr 1.
- Suchoń A., *Pomoc de minimis w rolnictwie jako instrument wsparcia producentów rolnych: wybrane aspekty prawne*, [w:] *Z zagadnień systemu prawa. Księga jubileuszowa Profesora Pawła Czechowskiego*, red. A. Niewiadomski, K. Marciniuk, P. Litwiniuk, Warszawa 2021.
- Suchoń A., *Wybrane zagadnienia prawne pomocy de minimis w rolnictwie*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1.
- Sygut E., *Czy już czas na opłatę turystyczną?*, „Finanse Komunalne” 2025, nr 1.
- Zenc R., *Pomoc de minimis*, [w:] *Pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia. Perspektywa podmiotu udzielającego pomocy i jej beneficjenta w Polsce*, red. A.A. Ambroziak, K. Pamuła-Wróbel, R. Zenc, Warszawa 2020.



Edgar Drozdowski\* 

## OSOBISTE KONTA INWESTYCYJNE: PROPOZYCJA REWIZJI REFORMY

**Streszczenie:** Artykuł poddaje krytycznej analizie rządowy projekt Osobistych Kont Inwestycyjnych (OKI), mający na celu aktywizację oszczędności gospodarstw domowych. Autor wskazuje, że wprowadzenie hybrydowego podatku od wartości aktywów jako dobrowolnej alternatywy dla podatku od dochodów kapitałowych znacząco zwiększy stopień skomplikowania systemu daninowego. Taka konstrukcja prawna stwarza szerokie pole do arbitrażu podatkowego, pozwalając inwestorom na selektywne wybieranie formy opodatkowania. W kontrze do proponowanych zmian autor przedstawia trzy alternatywne modele reformy: pełne zastąpienie podatku od dochodów kapitałowych podatkiem od wartości aktywów, opodatkowanie kapitału na zasadach ogólnych lub optymalizację istniejących instrumentów długoterminowych. Analiza obejmuje także potrzebę rewizji obecnych preferencji dla rynku nieruchomości, które zaburzają neutralność alokacji oszczędności. Całość

\* Doktor nauk prawnych, adiunkt w Zakładzie Prawa Finansowego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: [edgar.drozdowski@amu.edu.pl](mailto:edgar.drozdowski@amu.edu.pl), <https://orcid.org/0000-0002-4029-0562>



Received: 27.02.2026. Revised: 2.03.2026. Accepted: 6.03.2026.

© by the Author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

**Funding information:** Not applicable. **Conflicts of interests:** None. **Ethical considerations:** The Author assures of no violations of publication ethics and takes full responsibility for the content of the publication. **The percentage share of the authors in the preparation of the work is:** E.D. 100%. **Declaration regarding the use of GAI tools:** The Author declares that generative artificial intelligence tools were used in the preparation of this text. The Author used ChatGPT and Gemini to facilitate the work. These tools were used for information retrieval (including literature review, analysis of capital income taxation with consideration of economic aspects, and searching for information on equivalents of OKI in Sweden), language editing, preparation of references, and preliminary review of the text, as well as translation into English and drafting an initial version of the abstract. The use of artificial intelligence in the aforementioned areas did not always result in incorporating its outputs into the text due to the low quality of some responses. Subsequently, the author conducted a thorough and critical verification of the text, particularly with regard to the possibility of generating false, incomplete, or biased information, the occurrence of plagiarism, or the lack/incorrect attribution of authorship, and revised it accordingly.

stanowi postulat o bardziej systemowe i kompleksowe podejście do polityki wspierania oszczędności i inwestycji.

**Słowa kluczowe:** Osobiste Konta Inwestycyjne, OKI, podatek majątkowy, dochody z kapitału, arbitraż podatkowy, oszczędności

## PERSONAL INVESTMENT ACCOUNTS: A PROPOSAL TO REVISE THE REFORM

**Abstract:** This article provides a critical analysis of the government proposal for Personal Investment Accounts (OKI), aimed at mobilising household savings. The author indicates that introducing a hybrid tax on asset value as a voluntary alternative to capital gains tax will significantly increase the complexity of the tax system. Such a legal structure creates significant scope for tax arbitrage, allowing investors to selectively choose their form of taxation. In contrast to the proposed changes, the author presents three alternative reform models: fully replacing the capital gains tax with a tax on asset value, taxing capital income according to the general tax scale, or optimising the existing long-term saving instruments. The analysis also addresses the need to revise the current preferences for the real estate market, which distort the neutrality of savings allocation. Overall, the article calls for a more systemic and comprehensive approach to the policy of supporting savings and investments.

**Keywords:** Personal Investment Accounts, OKI, wealth tax, capital income, tax arbitrage, savings

### 1. WSTĘP

Rząd planuje wprowadzić nową formę wsparcia oszczędności i inwestycji pod nazwą Osobistych Kont Inwestycyjnych (OKI). Projekt ustawy o Osobistych Kontach Inwestycyjnych<sup>1</sup> ma na celu aktywizację oszczędności gospodarstw domowych oraz ich efektywne zaangażowanie w realną gospodarkę. W ocenie rządu sposób zarządzania oszczędnościami przez gospodarstwa domowe charakteryzuje się niską efektywnością ze względu na nadmierną alokację środków finansowych w depozytach bankowych i lokatach o realnym oprocentowaniu bliskim zeru<sup>2</sup>.

Celem publikacji jest wskazanie ryzyk związanych z wprowadzeniem OKI w proponowanym kształcie oraz przedstawienie alternatyw. W artykule staram się wykazać, że zaproponowane przez rząd rozwiązania zwiększą

---

<sup>1</sup> Projekt ustawy o osobistych kontach inwestycyjnych, Ministerstwo Finansów, 2 grudnia 2025 r., <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12404855/katalog/13173223> (dostęp: 15.02.2026), dalej: projekt ustawy o OKI.

<sup>2</sup> *Ocena Skutków Regulacji do projektu ustawy o osobistych kontach inwestycyjnych*, Ministerstwo Finansów, 2 grudnia 2025 r., s. 1, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12404855/katalog/13173223> (dostęp: 15.02.2026).

stopień skomplikowania opodatkowania dochodów kapitałowych oraz ułatwią arbitraż podatkowy. Równocześnie wskazują, że istnieją alternatywne – w tym skuteczniejsze – sposoby osiągnięcia przez rząd postulowanych celów, które nie tworzą wyżej opisanych ryzyk.

## 2. CHARAKTER PRAWNY OKI ORAZ PODATKU OD WARTOŚCI AKTYWÓW

Według informacji przekazanych przez rząd OKI mają stanowić nową formę oszczędzania i inwestowania przeznaczoną dla osób fizycznych. Konta są wzorowane na szwedzkich rachunkach ISK (*Investeringssparkonto*)<sup>3</sup>, które miały zapewnić bezprecedensowy w skali Europy przyrost aktywów finansowych w relacji do PKB<sup>4</sup>.

Wprowadzenie tej reformy zbiega się z budową europejskiej Unii Oszczędności i Inwestycji i zaleceniami Komisji z 30 września 2025 r. w sprawie zwiększenia dostępności rachunków oszczędnościowo-inwestycyjnych dzięki uproszczonemu i korzystnemu traktowaniu podatkowemu<sup>5</sup>. Zalecenia jednak nie przesądzają modelu rachunków oszczędnościowo-inwestycyjnych, a Indywidualne Konta Emerytalne (IKE) i Indywidualne Konta Zabezpieczenia Emerytalnego (IKZE) w dotychczasowej formie wydają się w nie w większości wpisywać<sup>6</sup>.

Osobiste Konto Inwestycyjne jako ustawowo wyodrębniona forma prowadzenia rachunku lub zapisu służącego gromadzeniu aktywów ma mieć charakter osobisty i dobrowolny, z możliwością wpłaty i wypłaty środków pieniężnych w każdej chwili zgodnie z zasadą swobody gromadzenia aktywów (art. 3 ust. 1 projektu ustawy o OKI).

Umowa o prowadzenie OKI ma być zawierana w postaci elektronicznej, pozwalającej na utrwalenie jej treści na trwałym nośniku lub w postaci papierowej z bankiem krajowym, podmiotem prowadzącym działalność

<sup>3</sup> Charakterystykę ISK oraz wstępną ocenę ich efektów na rok 2018 można znaleźć w publikacji: K. Rudal, *Capital taxation and investment behaviour: A study of how the introduction of ISK taxation in Sweden has affected households' investments*, 2018, <https://lnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1220323> (dostęp: 15.02.2026).

<sup>4</sup> *Ocena Skutków Regulacji do projektu...*, s. 5.

<sup>5</sup> *Zalecenie Komisji (UE) 2025/2029 z 30.09.2025 r. w sprawie zwiększenia dostępności rachunków oszczędnościowo-inwestycyjnych dzięki uproszczonemu i korzystnemu traktowaniu podatkowemu* (Dz.Urz. UE L 2025, poz. 2029).

<sup>6</sup> IKE i IKZE nie spełniają postulatu, aby umożliwić inwestorom otwieranie wielu rachunków oszczędnościowo-inwestycyjnych, w tym u różnych dostawców. Wprowadzenie zaleceń w życie mogłoby więc polegać na delikatnej modyfikacji funkcjonowania IKE i IKZE.

maklerską, funduszem inwestycyjnym, zakładem ubezpieczeń lub dobro-  
wolnym funduszem emerytalnym.

Projektodawca planuje również bardzo mocno zawęzić możliwość po-  
bierania opłat w ramach OKI. Inwestujący w związku z: wpłatą i wypłatą,  
wypłatą transferową, prowadzeniem OKI, brakiem aktywności na OKI, za-  
wieraniem umowy o prowadzenie OKI nie może być obciążany kosztami  
innymi niż koszty administracyjne wynikające z umowy.

Podatnikami podatku od wartości aktywów mają być inwestujący bez  
względu na ich miejsce zamieszkania. Przedmiotem opodatkowania ma być  
wartość aktywów zgromadzonych na OKI niezależnie od państwa, w któ-  
rym są dokonywane inwestycje kapitałowe lub gromadzone środki na ra-  
chunkach bankowych z OKI. W ocenie projektodawców

inwestujący (osoby fizyczne) będą podlegali obowiązkowi podatkowemu w podatku  
od wartości aktywów niezależnie od ich miejsca zamieszkania (posiadanej rezydencji  
podatkowej). Wynika to ze szczególnego charakteru tego podatku i nie będą miały do  
niego zastosowania umowy o unikaniu podwójnego opodatkowania, które dotyczą  
podatku od dochodów lub podatku od majątku. Oznacza to, że również osoba fi-  
zyczna mieszkająca poza Polską, ale posiadająca OKI prowadzone przez instytucję  
finansową, będzie musiała zapłacić podatek od wartości aktywów w Polsce.

Ta śmiała teza może budzić pewne wątpliwości i wymaga osobnego  
opracowania i pogłębionej analizy na gruncie umów o unikaniu podwój-  
nego opodatkowania, w szczególności w zakresie kwalifikacji podatku dla  
celów umownych jako podatku od dochodu (w tym dochodu z kapitału)  
albo podatku od majątku (względnie konstrukcji hybrydowej). Podsta-  
wową kwestią jest przesądzenie charakteru podatku od aktywów: czy jest  
podatkiem majątkowym czy podatkiem dochodowym? Za kwalifikacją tej  
daniny jako podatku majątkowego przemawia jej w dominującej mierze  
majątkowy charakter. Za kwalifikacją jako podatek dochodowy przema-  
wia specyficzna konstrukcja stawki oraz fakt, że jest on alternatywą dla  
opodatkowania dochodów z kapitału na zasadach określonych w ustawie  
o podatku dochodowym od osób fizycznych<sup>7</sup>. Następnie należałoby przesą-  
dzić, czy wpisuje się on w zakres art. 2 ust. 2 lub 4 Modelu Konwencji Orga-  
nizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) i jej odpowiedników  
na gruncie polskiej praktyki traktatowej. W przypadku uznania podatku  
od wartości aktywów za podatek majątkowy mogłby się on znaleźć poza

---

<sup>7</sup> Ustawa z 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U.  
z 2025 r., poz. 163 ze zm.).

zakresem zastosowania niektórych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania, których zakres obejmuje wyłącznie opodatkowanie dochodu<sup>8</sup>.

Jest to szczególnie istotne w kontekście pkt 15 wspomnianych wcześniej zaleceń Komisji Europejskiej, zgodnie z którymi państwa członkowskie zachęca się również do współpracy w celu uniknięcia ryzyka podwójnego opodatkowania związanego z posiadaniem rachunku oszczędnościowo-inwestycyjnego w przypadku zmiany rezydencji podatkowej przez inwestora detalicznego w Unii Europejskiej oraz do zapewnienia, aby traktowanie podatkowe nie zniechęcało obywateli do korzystania ze swobody przemieszczania się.

Podstawę opodatkowania podatkiem od wartości aktywów stanowić ma suma wartości aktywów zgromadzonych na wszystkich OKI posiadanych przez podatnika w roku podatkowym. Wartość aktywów zgromadzonych na poszczególnym OKI stanowi suma wartości dziennych wycen aktywów zgromadzonych na tym OKI powiększona o sumę wpłat dokonanych przez podatnika w roku podatkowym na to OKI i podzielona przez liczbę dni w roku podatkowym, w których podatnik posiadał to OKI (art. 23 ust. 1 i 3 ustawy o OKI).

Stawka podatku od wartości aktywów w roku podatkowym nie jest stała i wynosi 19% wartości stopy referencyjnej Narodowego Banku Polskiego obowiązującej 31 października roku poprzedzającego rok podatkowy, nie mniej jednak niż 0,1%, przy czym stawkę podatku zaokrągla się do dwóch miejsc po przecinku w dół (art. 25 projektu ustawy o OKI). Na marginesie warto wskazać, że mechanizm ten jest odmienny od deklarowanego w dokumentach rządowych, zgodnie z którym nadwyżka wartości aktywów „będzie podlegać opodatkowaniu o szacunkowej stopie wynoszącej od 0,8%

<sup>8</sup> Patrz np. *Umowa między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Stanów Zjednoczonych Ameryki o uniknięciu podwójnego opodatkowania i zapobieżeniu uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu*, podpisana w Waszyngtonie 8 października 1974 r. (Dz.U. z 1976 r., nr 31, poz. 178); *Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Finlandii w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu*, podpisana w Helsinkach 8 czerwca 2009 r. (Dz.U. z 2010 r., nr 37, poz. 205), z uwzględnieniem modyfikacji wynikających z *Konwencji wielostronnej implementującej środki traktatowego prawa podatkowego mające na celu zapobieganie erozji podstawy opodatkowania i przenoszeniu zysku* (Dz.U. z 2018 r., poz. 1369); *Konwencja między Rzeczpospolitą Polską a Zjednoczonym Królestwem Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej w sprawie unikania podwójnego opodatkowania i zapobiegania uchylaniu się od opodatkowania w zakresie podatków od dochodu i od zysków majątkowych*, podpisana w Londynie 20 lipca 2006 r. (Dz.U. z 2006 r., nr 250, poz. 1840).

do 0,9%”<sup>9</sup>. Ostatnie pięć lat dobitnie pokazało, że przewidzenie wysokości stóp procentowych nawet w średnim terminie, a w konsekwencji stawki omawianego podatku, nie jest możliwe. Przesądzenie wysokości stawek podatkowych w tej formie może wprowadzać opinię publiczną w błąd.

Powiązanie stawki ze stopami procentowymi Narodowego Banku Polskiego ma zapewnić, że podatek będzie ustalany na stałym poziomie zysku z inwestycji. Osiąga się to przez symulację zysku na podstawie stopy referencyjnej NBP. Konstruując stawkę podatkową w ten sposób projektodawca sprawia, że podatek ten będzie miał naturę hybrydową. Podstawa opodatkowania wskazuje ewidentnie na jego majątkowy charakter, ale konstrukcja stawki symuluje określony poziom dochodowości inwestycji. Podobne rozwiązania – zacierające granice pomiędzy opodatkowaniem majątku i dochodu – możemy odnaleźć na przykład na gruncie podatku rolnego i podatku leśnego<sup>10</sup>.

Aktywa o charakterze inwestycyjnym<sup>11</sup> mają korzystać ze zwolnienia do kwoty 100 000 zł, podczas gdy aktywa o charakterze oszczędnościowym<sup>12</sup> będą mogły korzystać ze zwolnienia do wartości 25 000 zł<sup>13</sup>. Suma wartości aktywów zwolnionych z podatku od wartości aktywów nie może w roku podatkowym przekroczyć kwoty 100 000 zł. W przypadku przekroczenia tej kwoty w pierwszej kolejności zwolnienie stosuje się do aktywów o charakterze oszczędnościowym do kwoty 25 000 zł, a w pozostałej części do aktywów o charakterze inwestycyjnym. Warto zwrócić uwagę, że konstrukcja zwolnienia wymaga, aby aktywa były co do zasady denominowane

---

<sup>9</sup> Por. *Materiały informacyjne rządu: Projekt ustawy o osobistych kontaktach inwestycyjnych*, <https://www.gov.pl/web/premier/projekt-ustawy-o-osobistych-kontaktach-inwestycyjnych2> (dostęp: 6.02.2026).

<sup>10</sup> L. Etel nazywa je podatkami przychodowo-dochodowo-majątkowo-konsumpcyjnymi, *vide*: L. Etel, *Podatki przychodowo-dochodowo-majątkowe*, [w:] *System prawa finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, red. idem, Warszawa 2010, s. 310–320.

<sup>11</sup> Aktywa o charakterze inwestycyjnym (w uproszczeniu) to m.in.: jednostki uczestnictwa/certyfikaty funduszy oraz jednostki w UFK/DFE spełniające ustawowe kryteria polityki inwestycyjnej, a także papiery wartościowe i inne instrumenty finansowe będące przedmiotem obrotu zorganizowanego – w zakresie objętym art. 26 ust. 1 pkt 2 projektu (w szczególności co do zasady denominowane w PLN).

<sup>12</sup> Aktywa o charakterze oszczędnościowym (w uproszczeniu) to: środki pieniężne zgromadzone na rachunkach bankowych oraz skarbowe papiery oszczędnościowe, a także wskazane w projekcie detaliczne produkty PRIIP o niskim poziomie ryzyka – w zakresie objętym art. 26 ust. 1 pkt 1 projektu.

<sup>13</sup> Szczegółowy zakres zwolnienia uregulowano w art. 26 projektu ustawy o OKI.

w złotych. Tę specyficzną konstrukcję można tłumaczyć jako zachętę, aby obywatele inwestowali swoje podstawowe środki finansowe w sposób nie-narażony na ryzyko kursowe. Jest to jednak również metoda na zapewnienie realizacji jednego z celów regulacji, którym jest pogłębienie rynku kapitałowego i zwiększenie jego płynności<sup>14</sup>.

Zgodnie z pkt 21 preambuły zaleceń Komisji Europejskiej krajowe organy podatkowe powinny polegać na dostawcach rachunków oszczędnościowo-inwestycyjnych w zakresie poboru podatków lub dostarczania informacji na temat inwestycji dokonywanych w ramach takich rachunków, aby zminimalizować złożoność związaną z przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego przez posiadaczy takich rachunków. W projekcie ustawy o OKI obowiązek przekazywania informacji w postaci elektronicznej właściwym naczelnikom urzędów skarbowych został nałożony na instytucje finansowe. Przekazane przez instytucje finansowe informacje o prowadzeniu OKI i zeznania o wartości aktywów zgromadzonych na OKI będą udostępniane podatnikowi na koncie w e-Urzędzie Skarbowym. Podatnicy będą zobowiązani złożyć zeznanie o wartości aktywów zgromadzonych na OKI za pośrednictwem konta w e-Urzędzie Skarbowym i wpłacić podatek należny w terminie od dnia 15 marca do dnia 31 maja roku następującego po roku podatkowym (art. 27–29 projektu ustawy o OKI). W ramach ułatwień podatnik otrzyma więc wstępnie wypełnione zeznanie podatkowe, ale będzie zobowiązany je sam złożyć i zapłacić podatek. W przypadku podatku majątkowego trudno byłoby sobie wyobrazić jego automatyczny pobór, ponieważ wymagałoby to zgody na upłynnienie części aktywów przez instytucje finansowe.

Na koniec, przychody osiągnięte z gromadzenia aktywów na OKI mają zostać wyłączone spod opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych (art. 32 ustawy o OKI). Wyłącza to możliwość podwójnego opodatkowania na gruncie krajowym podatkiem dochodowym i podatkiem od wartości aktywów, a także separuje te dwie formy opodatkowania.

Uchwalenie ustawy o OKI będzie *de facto* oznaczać wprowadzenie zupełnie nowej formy opodatkowania dochodów z kapitału. Wskazuje na to swoboda wpłat i wypłat, likwidacja większości opłat i uproszczenia w rozliczeniu podatku od wartości aktywów. Inwestujący będzie mógł wybrać pomiędzy

<sup>14</sup> *Uzasadnienie do projektu ustawy o OKI*, Ministerstwo Finansów, 2 grudnia 2025 r., s. 3, <https://legislacja.rcl.gov.pl/projekt/12404855/katalog/13173223> (dostęp: 15.02.2026).

dwoma formami opodatkowania dochodów kapitałowych bez konieczności spełniania jakichkolwiek istotnych warunków o charakterze materialnym.

Dotychczasowe preferencje w opodatkowaniu dochodów kapitałowych wiązały się z obowiązkiem wpłacenia środków w ramach instrumentów długoterminowego oszczędzania, takich jak IKE, IKZE, Ogólnoeuropejski Indywidualny Produkt Emerytalny (OIPE), Pracowniczy Program Emerytalny (PPE) i Pracownicze Plany Kapitałowe (PPK). Przedwczesna wypłata środków wiązała się z utratą tych korzyści albo dodatkową formą opodatkowania.

Osobiste Konto Inwestycyjne różni się także od innych uproszczonych form opodatkowania dochodu. Co do zasady podatnik jest bowiem zobligowany do wyboru jednej, konkretnej formy opodatkowania w danym roku podatkowym. OKI będzie umożliwiać podatnikowi swobodny wybór i przesuwanie środków pomiędzy opodatkowaniem na zasadach właściwych dla dochodów kapitałowych oraz nowym podatkiem od wartości aktywów. W konsekwencji podatnik będzie mógł w wybranym przez siebie czasie i według własnego uznania dzielić swoje inwestycje pomiędzy obie formy opodatkowania.

### 3. OKI ZWIĘKSZĄ ZAKRES PREFERENCJI PODATKOWYCH ORAZ MOGĄ ZMNIEJSZYĆ INWESTYCJE DŁUGOTERMINOWE

Obecnie kluczowe preferencje podatkowe w ramach indywidualnych form gromadzenia oszczędności związane są z kontami IKE, IKZE oraz OIPE. Preferencje te przyjmują różne formy: zwolnienia z podatku, odliczenia od podstawy opodatkowania, odroczenia opodatkowania czy zryczałtowanego opodatkowania. Ich łączna kwota dla osób prowadzących działalność gospodarczą opiewa na 7,8-krotność przeciętnego prognozowanego wynagrodzenia miesięcznego w gospodarce narodowej, a w przypadku pozostałych osób na 7,2-krotność. To przełożyło się w 2026 r. odpowiednio na 73 476 zł i 67 824 zł.

Wskazany limit preferencji podatkowych odnawia się co roku, a podatnicy korzystający z grupowych form oszczędzania w ramach PPK lub PPE mogą go jeszcze znacząco powiększyć. Wprowadzenie OKI doda nową korzyść podatkową w postaci 100 000 zł zwolnionych spod opodatkowania podatkiem od wartości aktywów.

Prostota i swoboda gromadzenia oszczędności na OKI może doprowadzić do wzrostu oszczędności całego społeczeństwa. Dodanie kolejnej

preferencji podatkowej bez cofnięcia wcześniej funkcjonujących sprawi jednak, że największe korzyści odniosą osoby zamożne, które jako jedyne będą w stanie w pełni wykorzystać zakres oferowanych preferencji podatkowych.

Obecne preferencje wspierają oszczędności o charakterze długoterminowym, podczas gdy OKI – przynajmniej w założeniu – miałyby być narzędziem wsparcia inwestycji płynnych i krótkoterminowych. Dodanie kolejnej preferencji podatkowej bez przeglądu dotychczas istniejących może sprawić, że krótkoterminowe inwestycje w ramach OKI częściowo wyprą długoterminowe inwestycje w ramach III filaru<sup>15</sup>.

#### 4. OKI ZWIĘKSZĄ ARBITRAŻ PODATKOWY

Różnice w wysokości opodatkowania tożsamyh zdarzeń stanowią naturalną zachętę do aktywnego planowania podatkowego. Wprowadzenie nowej formy opodatkowania dla aktywów znajdujących się na OKI przy pozostawieniu bez zmian dotychczasowych sposobów opodatkowania dochodów z kapitału sprawi, że istotna część podatników będzie układać swoje stosunki w taki sposób, aby zminimalizować obciążenia podatkowe.

Rozważania będą dotyczyły arbitrażu w przypadku inwestycji dokonywanych ponad nadwyżkę w wysokości 100 000 zł wynikającą z projektowanego zwolnienia w ramach OKI. Skorzystanie ze zwolnienia jest korzystniejsze od opodatkowania dochodu, dlatego arbitraż będzie miał miejsce pomiędzy podatkiem majątkowym a dochodowym po wykorzystaniu przez podatnika całej kwoty zwolnienia. Sam arbitraż pomiędzy podatkiem dochodowym i majątkowym będzie wymagał badania dwóch podstawowych zmiennych: zyskowności inwestycji oraz możliwości odroczenia w czasie powstania obowiązku podatkowego w podatku dochodowym, choć istotne będą również zmienne trudne do przewidzenia: zmiana wysokości stawki podatkowej w podatku od aktywów czy ewentualne straty z inwestycji.

Inwestycje długoterminowe o niższej stopie zwrotu korzystniej będzie opodatkowywać co do zasady podatkiem dochodowym. Przykładowo ulokowanie oszczędności w 10-letnich obligacjach skarbowych umożliwi odroczenie opodatkowania dochodu do momentu wypłaty odsetek, co z dużą dozą prawdopodobieństwa będzie korzystniejsze dla podatnika od OKI.

<sup>15</sup> Podobne uwagi zgłaszało BBC w ramach opiniowania projektu ustaw o OKI – patrz: pismo BBC z 8 stycznia 2026 r., s. 1–2.

W ramach OKI, powyżej kwoty zwolnienia, będzie się opłacać lokować inwestycje krótkoterminowe o wyższej stopie zwrotu. W ramach inwestycji krótkoterminowych nie można bowiem odroczyć opodatkowania dochodu, a wysoki zwrot z inwestycji powoduje, że efektywne obciążenie podatkowe będzie niższe w ramach podatku majątkowego.

Istotne przepływy środków finansowych pomiędzy tymi formami opodatkowania będą również widoczne w okresie bessy, kiedy ze względu na straty i wycofywanie środków z inwestycji opodatkowanie zgromadzonych aktywów podatkiem majątkowym będzie zdecydowanie mniej korzystne od podatku dochodowego. Warto zauważyć, że możliwość przesunięcia aktywów pomiędzy dwiema formami opodatkowania będzie stymulować nieracjonalne zachowanie w trakcie bessy, tzw. „sprzedaż w dołku”. Podatek majątkowy ma bowiem charakter procykliczny, podczas gdy podatek dochodowy działa jako automatyczny stabilizator koniunktury. Obowiązek zapłaty podatku majątkowego w trakcie ponoszonych strat będzie wzmacniać psychologiczny odruch wycofania się z inwestycji w najmniej korzystnym momencie i przesunięcie środków poza reżim podatku majątkowego.

Przyjmując jako stawkę podatku od wartości aktywów 0,85% (pierwsza stawka podatku ustalona w projekcie ustawy o OKI w art. 40), próg rentowności (*break-even*), przy którym podatek od wartości aktywów (0,85% wartości portfela) zrównuje się z podatkiem od dochodu kapitałowego (19% zysku), wyniesie 4,47%:

Założenia<sup>16</sup>

- wartość aktywów:  $A$
- roczna stopa zwrotu:  $r$

<sup>16</sup> W wyliczeniu przyjęto uproszczone założenie polegające na odniesieniu podatku od wartości aktywów do początkowej wartości portfela, podczas gdy projekt ustawy jako podstawę opodatkowania przyjmuje konstrukcję opartą na sumie dziennych wycen aktywów w ciągu roku podatkowego. Można wprawdzie przyjąć alternatywne warianty modelowe, uwzględniające zmianę wartości portfela w czasie, które prowadziłyby do nieznacznego podwyższenia wskazanego progu rentowności, jednak wymagałoby to przyjęcia kolejnych daleko idących uproszczeń co do przebiegu wyceny aktywów. Uproszczenia takie lepiej odpowiadałyby niektórym kategoriom aktywów, w szczególności obligacjom, których wycena obejmuje również przyrost kapitału wynikający z indeksacji lub kapitalizacji, niż aktywom wycenianym według bieżących notowań rynkowych albo środkiem pieniężnym zapisanym na rachunku bankowym. Z tego względu wskazany próg 4,47% należy traktować jako orientacyjny, statyczny punkt odniesienia.

- zysk:  $r \times A$  nie uwzględniamy kwoty wolnej od podatku ze względu na brak znaczenia dla arbitrażu podatkowego

$$0,0085 \times A = 0,19 \times (r \times A)$$

$$r = 0,0085 / 0,19 \approx 0,0447368$$

Powyższe założenie ma charakter nominalny i dalece uproszczony, służący wyłącznie zobrazowaniu omawianego problemu. Nie uwzględnia ono między innymi możliwości odliczenia opodatkowania dochodu w czasie ani kompensowania inwestycji generujących straty z inwestycjami zyskowymi. W konsekwencji planowanie opłacalności ulokowania inwestycji w każdym z reżimów podatkowych będzie konieczne dla każdej inwestycji z osobna i będzie obarczone istotną niepewnością ze względu na zmienną i niepewną zyskowość inwestycji. Ścisłejsze porównanie obu reżimów wymagałoby zatem uwzględnienia efektywnej stawki podatkowej, która może istotnie odbiegać od stawek nominalnych w zależności od momentu realizacji zysku, struktury dochodu oraz możliwości kompensacji strat.

W świetle powyższych obserwacji OKI zdecydowanie zwiększą zakres dopuszczalnego planowania podatkowego po stronie podatników. Wprowadzenie dwóch równoległych funkcjonujących form opodatkowania w proponowanym kształcie spowoduje, że podatnik będzie mógł swobodnie wybierać niższą formę opodatkowania dla każdej inwestycji z osobna.

## 5. ZNACZĄCA KOMPLIKACJA SYSTEMU PODATKOWEGO

Polski system opodatkowania dochodów kapitałowych przeszedł w okresie obowiązywania ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych znaczące przemiany. Od szerokich zwolnień podatkowych dla oszczędności i inwestycji giełdowych w latach dziewięćdziesiątych, poprzez wprowadzenie ich opodatkowania na początku pierwszej dekady XXI w., sukcesywne wprowadzanie różnych instrumentów długoterminowego oszczędzania (IKE, PPE, IKZE, PPK i OIPE) w ostatnim ćwierćwieczu, aż po obciążenie części dochodów daniną solidarnościową.

Wprowadzenie nowej formy opodatkowania, która będzie funkcjonować obok dotychczas obowiązującej, będzie komplikować system podatkowy w co najmniej takim samym stopniu jak wprowadzenie opodatkowania dochodów kapitałowych na początku wieku. W konsekwencji wybór najkorzystniejszej formy opodatkowania będzie o wiele bardziej złożony,

ponieważ trzeba będzie go rozpatrywać dla każdej inwestycji z osobna. W ten sposób system podatkowy będzie zwiększał, a nie zmniejszał przewagę osób zamożniejszych mających dostęp do profesjonalnych porad finansowych i podatkowych.

#### Alternatywa nr 1: podatek od wartości aktywów w miejsce podatku dochodowego

Skoro rząd jest przekonany, że proponowana reforma zwiększy stopę oszczędności Polaków i efektywność ich alokacji, oczywistą alternatywą jest wprowadzenie podatku od wartości aktywów w miejsce opodatkowania dochodów z kapitału. Nowy podatek mógłby być zbliżony do podatku od wartości aktywów zawartego w projekcie ustawy o OKI.

W ten sposób rząd osiągnąłby postawione przed reformą zamierzenia. Poprzez konstrukcję kwoty wolnej polscy rezydenci podatkowi zyskaliby zachętę do efektywnego inwestowania oszczędności. Równocześnie sama istota podatku majątkowego stanowiłaby istotny bodziec do efektywnej alokacji oszczędności powyżej zwolnienia w przypadku osób zamożniejszych. Brak inwestycji lub inwestycje nieefektywne skutkowałyby bowiem zmniejszeniem zgromadzonych środków.

Powyższe rozwiązanie jest pozbawione wyżej opisanych wad w postaci możliwości arbitrażu podatkowego pomiędzy podatkiem dochodowym i majątkowym. Ponadto rozwiązanie to nie komplikuje dodatkowo systemu podatkowego, stymuluje do pożądaných przez rząd zachowań, a także nie zachęca do wycofywania się z inwestycji w trakcie bessy.

Oczywistą wadą tego rozwiązania jest ryzyko polityczne związane z odbiorem społecznym wprowadzenia podatku majątkowego. Z pewnością część wyborców mogłaby niekorzystnie odebrać fakt obowiązku zapłaty podatku od środków pieniężnych nieulokowanych w żadne inwestycje. Warto jednak zauważyć, że byłaby to relatywnie mała, najzamożniejsza grupa Polaków. Większość osób korzystałaby z wysokiej kwoty wolnej, którą w tym wypadku warto byłoby poddać rewizji poprzez zapewnienie szerszego wyłączenia z opodatkowania gotówki i bezpiecznych inwestycji. Nadmiarowe oszczędności mogłyby być lokowane w delikatnie zmodyfikowane IKE, IKZE i OIPE. W ten sposób przeciętny obywatel nie płaciłby tego podatku, ale w zamian za to byłby zobowiązany przesunąć swoje oszczędności w stronę produktywnych inwestycji.

Wprowadzenie takiego rozwiązania wiąże się jednak z istotnym ryzykiem prawnym. W Holandii funkcjonował podobny system opodatkowania, który został uznany przez holenderski Sąd Najwyższy<sup>17</sup> w ramach tzw. wyroku bożonarodzeniowego (*Kerstarrest*)<sup>18</sup> za niezgodny z art. 1 Protokołu nr 1 do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka (EKPC)<sup>19</sup> w związku z art. 14 EKPC<sup>20</sup>. Podatek majątkowy w Holandii był częścią ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Pozwalał w uproszczony sposób określić dochód z kapitału. Wysokość podatku uzależniano od szacunkowej stopy zwrotu z kapitału skorelowanej z wielkością majątku.

W ocenie holenderskiego Sądu Najwyższego podstawową wadą tego modelu opodatkowania był fakt, że osoby ponoszące stratę, nieoszczędzające lub oszczędzające w ramach niskoprocentowanych inwestycji były zobligowane do płacenia podatku pomimo braku dochodu mogącego pokryć podatek do zapłaty, co stało się najbardziej widoczne w okresie niskich stóp procentowych.

Można sobie wyobrazić postawienie podobnych zarzutów niekonstytucyjności na gruncie art. 64 ust. 1 i 3 (zakaz konfiskatoryjności opodatkowania)<sup>21</sup> czy art. 2 i 32 w zw. z art. 84 Konstytucji Rzeczypospolitej<sup>22</sup> (zasada równości i zasada zdolności płatniczej<sup>23</sup>). W tym kontekście fakultatywność OKI mityguje część ryzyk prawnych wynikających z wyżej

<sup>17</sup> Nietypowa podstawa prawna wyroku wynika z faktu, że holenderski Sąd Najwyższy nie ma kompetencji do badania zgodności ustawodawstwa z konstytucją. W tym wypadku sąd uznał, że nagromadzenie wątpliwości wobec opodatkowania dochodów kapitałowych jest tak duże, że wymaga niestandardowych środków prawnych w postaci zbadania zgodności ustawodawstwa z umową międzynarodową.

<sup>18</sup> Wyrok Sądu Najwyższego Niderlandów (Hoge Raad) z 24 grudnia 2021 r., 21/01243, ECLI:NL:HR:2021:1963.

<sup>19</sup> *Protokół Nr 1 i Nr 4 do Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, sporządzone w Paryżu 20 marca 1952 r. oraz w Strasburgu 16 września 1963 r. (Dz.U. z 1995 r., nr 36, poz. 175/1 ze zm.).

<sup>20</sup> *Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności*, sporządzona w Rzymie 4 listopada 1950 r., zmieniona następnie Protokołami Nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem Nr 2 (Dz.U. z 1993 r., nr 61, poz. 284 ze zm.).

<sup>21</sup> Por. A. Krzywoń, *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011, s. 95 i nast. Patrz również: wyrok TK z dnia 25 listopada 1997 r., K 26/97, OTK 1997 Nr 5–6, poz. 64; wyrok TK z dnia 5 stycznia 1999 r., K 27/98, OTK 1999 Nr 1, poz. 1; wyrok TK z dnia 7 czerwca 1999 r., K 18/98, OTK 1999 Nr 5, poz. 95.

<sup>22</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.

<sup>23</sup> Por. wyroki TK z dni: 12 kwietnia 2011 r., SK 62/08, OTK ZU Nr 3A/2011, poz. 22; 28 października 2015 r., K 21/14, OTK ZU Nr 9A/2015, poz. 152.

postawionych zarzutów konstytucyjnych, choć nie likwiduje ich w pełni. Osoba, która poniesie stratę w ramach OKI, i tak zapłaci podatek od straty, a inwestycje o różnej dochodowości będą nierówno opodatkowane.

Nie sposób pominąć faktu, że projektowane rozwiązanie byłoby odmienne od holenderskiego – byłoby podatkiem majątkowym, a nie symulacją dochodu w ramach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Równocześnie rozwiązanie holenderskie przewidywało podwyższanie stawki podatkowej wraz ze wzrostem majątku, co nie występuje w omawianej propozycji. W polskiej propozycji stawka jest ruchoma, uzależniona od wysokości stóp procentowych i równa dla całego majątku podlegającego opodatkowaniu.

Warto również podkreślić, że w polskim systemie podatkowym funkcjonuje opodatkowanie majątku *ad valorem* – np. budowli w ramach podatku od nieruchomości czy nieruchomości jako formy wymiaru podatku dochodowego od osób fizycznych (art. 30g ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych) i prawnych (art. 24 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>24</sup>). Rozwiązania te obowiązują w polskim porządku prawnym, pełniąc różnego rodzaju funkcje: od prostej funkcji dochodowej po próbę uszczelnienia opodatkowania przychodów z budynków.

Z orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wynika, że co do zasady Konstytucja nie wyłącza możliwości nałożenia publicznoprawnych obciążeń własności ponad pożytki przynoszone przez jej przedmiot. Jednakże dopuszczalność tego rodzaju obowiązków (obciążeń) nie jest nieograniczona; nie mogą one bowiem w szczególności naruszać istoty prawa własności ani stanowić ukrytej (pośredniej) formy wywłaszczenia<sup>25</sup>. Tego typu sformułowania wpisują się w tradycyjnie wstrzemięźliwą rolę polskiego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ograniczeń materialnych w stanowieniu prawa daninowego nakładanych na ustawodawcę.

Powyższy temat wymaga osobnego opracowania, a wysoce kontrowersyjnym byłoby uznanie *a priori* wprowadzenia umiarkowanego podatku majątkowego za niekonstytucyjne. W skrócie sprowadza się to do odpowiedzi na proste pytanie: czy dochód jest jedyną konstytucyjnie akceptowalną miarą zdolności płatniczej?<sup>26</sup>

<sup>24</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 278 ze zm.).

<sup>25</sup> Wyrok TK z dnia 8 października 2007 r., K 20/07, OTK-A 2007 Nr 9, poz. 102.

<sup>26</sup> E.K. Drozdowski, *Zasada zdolności płatniczej a polski system podatkowy*, Poznań 2018, s. 34 i nast.

## Alternatywa nr 2: Opodatkowanie dochodów kapitałowych na zasadach ogólnych

Polski ustawodawca przyjął co do zasady (semi)dualny model opodatkowania dochodu wzorowany na państwach nordyckich. W ramach tego modelu – w dużym uproszczeniu – dochody z szeroko rozumianej pracy opodatkowane są na zasadach ogólnych, zaś dochody z szeroko rozumianego kapitału stawką liniową 19%.

Wprowadzenie tej formy opodatkowania dochodu uzasadniane było wysoką mobilnością kapitału w zglobalizowanym świecie otwartych przepływów kapitałowych oraz chęcią uproszczenia systemu opodatkowania dochodów z kapitału<sup>27</sup>. Jej zwolennicy argumentowali, że warto obniżyć opodatkowanie kapitału, aby utrzymać lub poszerzyć bazę podatkową. Uzasadnieniem dla preferencyjnego opodatkowania kapitału była teoria optymalnego opodatkowania (m.in. słynne twierdzenie Chamleya-Judda z lat osiemdziesiątych XX w.), zgodnie z którą w długim okresie podatek od kapitału powinien dążyć do zera<sup>28</sup>.

Powyzszy paradygmat zaczyna ulegać erozji. W obecnych realiach mobilny jest już nie tylko kapitał, ale i praca, co podkopuje uzasadnienie jego preferencyjnego traktowania. Dodatkowo warto wskazać, że świat wchodzi w okres turbulencji, co przynajmniej w krótkim okresie może zmniejszać mobilność kapitału. W swoim corocznym raporcie Komisja Europejska sugeruje przemyślenie dotychczasowego modelu opodatkowania pracy i kapitału<sup>29</sup>. Również badania ekonomiczne wskazują, że preferencyjne traktowanie kapitału ma negatywne efekty w postaci rosnących nierówności majątkowych. Stopa zwrotu z kapitału ma systematycznie przewyższać tempo wzrostu gospodarczego (tzw. nierówność  $r > g$ )<sup>30</sup>.

Warto rozważyć opodatkowanie dochodów kapitałowych na zasadach ogólnych, zbliżając je do globalnego modelu Schanza-Haiga-Simonsa<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> University of Copenhagen, Economic Policy Research Unit (EPRU). P.B. Sørensen, *From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries*, „EPRU Working Paper Series” no. 1993-07, Kopenhaga 1993.

<sup>28</sup> C. Chamley, *Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives*, „Econometrica” 1986, t. 54, nr 3, s. 607–622.

<sup>29</sup> Komisja Europejska, *Annual Report on Taxation 2025: Review of taxation policies in the EU Member States*, Luksemburg 2025, s. 17, 30, 128, 141.

<sup>30</sup> T. Piketty, *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015.

<sup>31</sup> A. Leszczyłowska, *Współczesne koncepcje podatku dochodowego. Niedyskryminowanie oszczędności i inwestycji w opodatkowaniu*, Warszawa 2014, s. 19 i nast.

Opodatkowanie dochodów z kapitału na zasadach ogólnych wedle obecnie obowiązującej skali podatkowej nie oznaczałoby w sposób oczywisty zwiększenia opodatkowania. Osoby uzyskujące dochody lokujące się w ramach pierwszego progu podatkowego oraz delikatnie powyżej płaciłyby niższe podatki niż dotychczas, zaś osoby o wyższych dochodach płaciłyby wyższe podatki. Taka forma opodatkowania lepiej dostosowywałaby się do zdolności płatniczej podatnika<sup>32</sup>. Obecnie podatnik, bez względu na swój dochód, jest bowiem obowiązany zapłacić 19% podatku od dochodów kapitałowych.

Opodatkowanie dochodów na zasadach ogólnych skomplikowałoby ich rozliczanie, ale równocześnie uczyniłoby ten podatek widocznym dla każdego podatnika. Konieczność samodzielnego rozliczenia dochodów z tego podatku stanowiłaby istotną zachętę do poszukiwania legalnych sposobów obniżenia opodatkowania, np. skorzystania z obecnie funkcjonujących instrumentów długoterminowego oszczędzania.

Równocześnie podwyższone obciążenie podatkowe dla osób o wyższych dochodach stanowiłoby dodatkowy bodziec do korzystania z obecnie funkcjonujących preferencji podatkowych. Wyższe opodatkowanie oznacza bowiem wyższe korzyści podatkowe, a w konsekwencji większą zachętę do korzystania ze zwolnień i ulg podatkowych.

### Alternatywa nr 3: poprawa *status quo*

Według starej maksymy stary podatek to dobry podatek. Dlatego ostatnią propozycją jest poprawa obecnie obowiązujących regulacji. Za stabilizacją w tym zakresie przemawiają również istotne argumenty. W ostatnich latach wprowadzono liczne zmiany w opodatkowaniu dochodów kapitałowych, mające na celu wspieranie oszczędzania i inwestycji, ale jednocześnie komplikujące system podatkowy.

Warto się jednak zastanowić, czy brak satysfakcjonujących rezultatów nie wynika z przyczyn o charakterze pozapodatkowym – np. struktury dochodów i wydatków Polaków, w tym możliwości generowania oszczędności, braku edukacji finansowej i awersji do ryzyka (przejawiającej się w przywiązaniu do nieruchomości jako aktywa inwestycyjnego), niskiego zaufania do

<sup>32</sup> Szerzej na temat przebudowy podatku dochodowego w kierunku uwzględniania zdolności płatniczej podatnika patrz: E. Prejs, *Zasada zdolności do świadczenia podatkowego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 21/14*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2025, nr 2, s. 79–110.

instytucji finansowych w związku z licznymi aferami, kosztowności usług finansowych i ciągle ograniczonego dostępu do oferty tanich funduszy pasywnych. Poprawa w tych obszarach mogłaby istotnie zmienić podejście społeczeństwa do oszczędzania i inwestycji, ale z pewnością wymaga bardziej złożonych i czasochłonnych działań od wprowadzenia kolejnego rachunku oszczędnościowo-inwestycyjnego.

Przykładowo jednym z kluczowych elementów przesądzających o sukcesie PPK jest mechanizm automatycznego zapisu i ponownego zapisu<sup>33</sup>. Nie oznacza to oczywiście, że należy w automatyczny sposób zapisywać obywateli do IKE, IKZE lub OIPE. Pokazuje to jednak, że czynniki pozapodatkowe są równie ważne, a czasem ważniejsze, w zachęcaniu społeczeństwa do zwiększania stopy oszczędności.

Z rozwiązań podatkowych należy wskazać na IKZE. Preferencja podatkowa w postaci odliczenia od podstawy opodatkowania ma charakter regresywny. W konsekwencji IKZE są „wykorzystywane w zdecydowanej większości przez osoby z 9. i 10. decyla dochodowego, a jedynie w minimalnym zakresie przez tych, którzy nie gromadzili dotychczas żadnych oszczędności”<sup>34</sup>. To zjawisko potęguje fakt wielu alternatywnych form opodatkowania dochodu z działalności gospodarczej (np. w ramach podatku liniowego lub ryczału od przychodów ewidencjonowanych), które dodatkowo zmniejszają atrakcyjność tego rozwiązania. W literaturze wskazuje się, że lepsze efekty mogłyby przynieść dopłaty lub degresywna ulga podatkowa, w ramach której kwota wpłaty do odliczenia pomniejszałaby się wraz ze wzrostem dochodu<sup>35</sup>. Ze względu na ograniczony zakres podmiotowy podatku dochodowego od osób fizycznych (np. wyłączenie z opodatkowania działalności rolniczej) dopłaty byłyby mechanizmem bardziej inkluzywnym i prostym w implementacji.

Na koniec nie sposób pominąć faktu, że obecna konstrukcja podatku dochodowego premiuje inwestycje w nieruchomości. Z jednej strony widać to w preferencyjnych stawkach podatków dla najmu prywatnego (odpowiednio 8,5% do 100 000 zł przychodu oraz 12,5% powyżej tej kwoty; art. 12 ust. 1 pkt 4 lit a) ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym

<sup>33</sup> Warto wskazać, że wstępny zapis okazał się niższy od oczekiwań. Szerzej na ten temat: M. Kawiński, W. Sieczkowski, *Ekonomia behawioralna w polskim systemie emerytalnym*, „Studia BAS” 2022, nr 4(72), s. 116–118.

<sup>34</sup> J. Rutecka, *Realokacja czy nowe oszczędności? O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość w Polsce*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2015, nr 1(18), s. 76.

<sup>35</sup> *Ibidem*, s. 77.

podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne<sup>36</sup>). Z drugiej strony objawia się to w preferencji pozwalającej na nieopodatkowane zbycie nieruchomości po upływie pięciu lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym nastąpiło nabycie lub wybudowanie nieruchomości (art. 10 ust. 1 pkt 8 *in fine* ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych). Ustawodawca stosuje więc preferencyjne stawki dla dochodów z najmu nieruchomości oraz wynagradza brakiem opodatkowania zbycie nieruchomości po upływie pięciu lat. Oczywiście preferencje te odnoszą się do obrotu majątkiem prywatnym. Niemniej liberalne orzecznictwo sądów administracyjnych w tym zakresie<sup>37</sup> i fakt, że zakup nieruchomości nie jest czynnością powszednią sprawiają, że powyższe przepisy stanowią ważną preferencję podatkową dla bardzo istotnej części obrotu nieruchomościami w Polsce. W związku z tym zrównanie opodatkowania aktywów finansowych i niefinansowych mogłoby znacząco wpłynąć na zmianę struktury oszczędności w Polsce, a także przybliżyć nas do modelu dualnego opodatkowania dochodów zaburzanego obecnie przez preferencje dla dochodów z nieruchomości.

## 6. PODSUMOWANIE

Rząd trafnie zidentyfikował problem niskich oszczędności oraz ich nieefektywnej alokacji. Reforma opodatkowania dochodów kapitałowych może zwiększyć oszczędności gospodarstw domowych i przesunąć ich alokację w stronę bardziej rentownych aktywów.

Proponowana zmiana jest niestety typowym przykładem modyfikacji dokonywanych w ustawie o podatku dochodowym w ostatnich dekadach, polegających na punktowym dodaniu preferencji podatkowej bez szerszej refleksji nad modelem opodatkowania, dotychczas funkcjonującymi preferencjami czy, szerzej, pozapodatkowymi zachętami finansowymi. Jest to

---

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 843 ze zm.).

<sup>37</sup> Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 maja 2021 r., II FPS 1/21, OSP 2022 Nr 2, poz. 18. Patrz również: E. Drozdowski, *Pierwszeństwo kwalifikacji przychodu z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze do źródła przychodów wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Głosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.05.2021 r., II FPS 1/21, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 2, s. 147–155.*

szczególnie widoczne w przypadku źródła przychodów, jakim jest pozarolnicza działalność gospodarcza. Obecnie system podatkowy premiuje bardzo różne zachowania, często w całości lub w części ze sobą sprzeczne. Polityki publiczne wspierane instrumentami podatkowoprawnymi rzadko odnoszą spektakularne efekty, są kosztowne dla budżetu państwa oraz niesprawiedliwe ze względu na coraz szersze możliwości planowania podatkowego.

Wprowadzenie dobrowolnej i równolegle dostępnej formy opodatkowania dochodów kapitałowych przyniesie wyżej opisane efekty. To nie oznacza, że OKI nie dadzą oczekiwanych rezultatów, ale rezultaty te mogłyby być znacznie większe, gdyby reforma została wprowadzona kompleksowo. W tekście zaprezentowałem trzy sposoby działania, które w całości lub części pozwoliłyby osiągnąć pożądane przez rząd efekty bez komplikowania systemu podatkowego i tworzenia pola do arbitrażu. Narzędzia właściwe tradycyjnym metodom badania prawa podatkowego nie pozwalają na pełną ocenę fiskalną proponowanych rozwiązań, umożliwiają jednak sformułowanie pewnych wstępnych ocen z perspektywy realizacji celu rządu w postaci mobilizacji krajowych oszczędności, prostoty poboru podatku, sprawiedliwości rozkładu ciężarów podatkowych z punktu widzenia zdolności płatniczej oraz stabilności prawa.

Z pewnością najsmielszą propozycją jest zastąpienie opodatkowania dochodów kapitałowych podatkiem majątkowym. Propozycja ta mogłaby być kontrowersyjna w odbiorze społecznym i potencjalnie problematyczna konstytucyjnie, ale z pewnością byłaby najlepszym narzędziem do osiągnięcia postawionych przez rząd celów. Optymalizacja dotychczas funkcjonujących preferencji podatkowych w ramach IKE, IKZE, OIPE, PPK i PPE sprawiłaby, że zdecydowana większość społeczeństwa nie musiałaby płacić podatku od dochodów kapitałowych, a przyrost długoterminowych oszczędności społeczeństwa byłby znaczący. Pozwoliłoby to równocześnie lepiej rozgranaczyć inwestycje krótkoterminowe i długoterminowe. Oszczędności krótkoterminowe lokowane byłyby w systemie finansowym bez ograniczeń, korzystając z wysokiej kwoty wolnej od opodatkowania w ramach nowego podatku majątkowego. Dodatkowe korzyści podatkowe zachęcałyby do przesuwania długoterminowych oszczędności w stronę III filara. Taka konstrukcja zmniejszyłaby ryzyko częściowego wypierania oszczędności z III filara przez OKI.

Równocześnie byłby to system powszechny, co sprawiłoby, że dostawcy usług finansowych zmuszeni byłiby poprzez konkurencję oferować

inwestorom detalicznym dostęp do najkorzystniejszych ofert i najlepszych usług. Nie każdy usługodawca finansowy może chcieć oferować produkty inwestycyjne w ramach OKI, co pokazuje stopniowy rozwój usług finansowych w ramach IKE i IKZE oraz bardzo ograniczona oferta w ramach OIPE.

Taki podatek wymagałby głębokiej refleksji – prawnej, ekonomicznej i marketingowej. Opodatkowanie majątku w najgorszym wypadku mogłoby doprowadzić do ucieczki kapitału z kraju. Taki scenariusz nie jest jednak przesądzony, na co wskazuje przykład Holandii wraz z jej systemem opodatkowania BOX3 czy Szwajcarii, w której nadal funkcjonuje powszechny podatek majątkowy. Podstawową funkcją takiego podatku, przynajmniej na początku, powinno być zwiększenie oszczędności oraz efektywności ich alokacji, a nie dochody budżetowe. Można to osiągnąć za pomocą odpowiedniej konstrukcji kwoty wolnej oraz istniejących instrumentów długoterminowego oszczędzania, takich jak IKE, IKZE i OIPE.

Effekt fiskalny tych rozwiązań jest trudny do oszacowania ze względu na brak możliwości określenia skali partycypacji w OKI. Przy założeniu, że każdy podatnik wybierałby dla siebie bardziej opłacalne rozwiązanie fiskalne i korzystał z opisanego wyżej arbitrażu, proponowane przeze mnie rozwiązanie byłoby korzystniejsze fiskalnie niż wprowadzenie OKI przy równoległym utrzymaniu podatku od dochodów kapitałowych. Byłoby ono również zdecydowanie prostsze od strony administrowania podatkiem, ponieważ funkcjonowałyby wyłącznie jedna forma opodatkowania. Równocześnie z natury rzeczy podatek majątkowy w mniejszym stopniu uwzględniałby zdolność płatniczą podatnika, ponieważ byłby pobierany zarówno w przypadku osiągnięcia zysku, jak i poniesienia straty z inwestycji.

Druga propozycja może również przynieść istotne rezultaty, ale w tym wypadku trudniej ocenić, czy będzie efektywniejsza od OKI. Zapewni ona znacząco bardziej sprawiedliwy rozkład ciężarów podatkowych. Dochody kapitałowe mniej zamożnej części społeczeństwa zostaną opodatkowane niżej, a bardziej zamożnej wyżej, zapewniając przy okazji gospodarce dodatkowy efekt popytowy. W przeciwieństwie do obowiązującego systemu podatkowego rozwiązanie to skomplikuje rozliczenia podatkowe, ale równocześnie uczyni podatek od dochodów kapitałowych widocznym. To może stanowić znaczący bodziec do szerszego korzystania z instrumentów długoterminowego oszczędzania.

Ostatnia propozycja sprowadza się do refleksji nad *status quo*. Być może jest tak, że dotychczasowe bodźce podatkowe nie działały nie tylko ze względów podatkowych, ale i pozapodatkowych. Udoskonalenie

obowiązujących rozwiązań podatkowych i praca nad czynnikami o charakterze pozapodatkowym może przynieść pożądane przez rząd efekty.

Każda z powyższych propozycji pozwala osiągnąć inne cele polityki podatkowej i można sobie wyobrazić ich częściową, łączną realizację. Nie sposób wskazać jednego z opisanych wariantów jako najbardziej efektywnego w sensie bezwzględnym, ponieważ każdy z nich inaczej realizuje cele polityki podatkowej i wiąże się z odmiennymi kosztami społecznymi i gospodarczymi. Jeżeli jednak za punkt odniesienia przyjąć przede wszystkim deklarowany przez rząd cel zwiększenia krajowych oszczędności i ograniczenia arbitrażu podatkowego, najbardziej spójnym rozwiązaniem byłoby zastąpienie opodatkowania dochodów kapitałowych podatkiem majątkowym. Wybór określonego rozwiązania ma jednak charakter polityczny i wymaga zważenia wyżej wskazanych wad i zalet każdego z nich.

W mojej ocenie minimum przy tego rodzaju reformie jest przegląd dotychczasowych preferencji podatkowych. Refleksji najlepiej byłoby poddać opodatkowanie dochodów z szeroko rozumianego kapitału, w tym nieruchomości. Ich preferencyjne opodatkowanie zaburza neutralną alokację inwestycji i w konsekwencji wzmacnia nawyki inwestycyjne polskiego społeczeństwa. Do przeglądu nadają się z pewnością regresywne preferencje w ramach IKZE.

Polski system podatkowy jest skomplikowany, niesprawiedliwy i stwarza pole do szerokiego planowania podatkowego. Polski podatek dochodowy w coraz większym stopniu powiększa nierówności dochodowe i majątkowe zamiast je zmniejszać. Uchwalenie ustawy o OKI w proponowanym kształcie być może zwiększy stopę oszczędności Polaków, ale równocześnie spotęguje te wszystkie zjawiska.

## BIBLIOGRAFIA

- Chamley C., *Optimal Taxation of Capital Income in General Equilibrium with Infinite Lives*, „Econometrica” 1986, t. 54, nr 3, <https://doi.org/10.2307/1911310>
- Drozdowski E., *Pierwszeństwo kwalifikacji przychodu z najmu i dzierżawy oraz umów o podobnym charakterze do źródła przychodów wymienionego w art. 10 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych. Glosa do uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego z 24.05.2021 r., II FPS 1/21*, „Orzecznictwo Sądów Polskich” 2022, nr 2.
- Drozdowski E.K., *Zasada zdolności płatniczej a polski system podatkowy*, Poznań 2018.
- Etel L., *Podatki przychodowo-dochodowo-majątkowe*, [w:] *System prawa finansowego*, t. III, *Prawo daninowe*, red. L. Etel, Warszawa 2010.

- Kawiński M., Sieczkowski W., *Ekonomia behawioralna w polskim systemie emerytalnym*, „Studia BAS” 2022, nr 4(72), <https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2022.29>
- Komisja Europejska, *Annual Report on Taxation 2025: Review of taxation policies in the EU Member States*, Luksemburg 2025.
- Krzywoń A., *Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2011.
- Leszczyłowska A., *Współczesne koncepcje podatku dochodowego. Niedyskryminowanie oszczędności i inwestycji w opodatkowaniu*, Warszawa 2014.
- Piketty T., *Kapitał w XXI wieku*, Warszawa 2015.
- Prejs E., *Zasada zdolności do świadczenia podatkowego w świetle wyroku Trybunału Konstytucyjnego w sprawie K 21/14*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2025, nr 2, <https://doi.org/10.18778/1509-877X.2025.02.05>
- Rudal K., *Capital taxation and investment behaviour: A study of how the introduction of ISK taxation in Sweden has affected households' investments*, 2018, <https://lnu.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1220323> (dostęp: 15.02.2026).
- Rutecka J., *Realokacja czy nowe oszczędności? O efektach zachęt podatkowych w dodatkowym oszczędzaniu na starość w Polsce*, „Rozprawy Ubezpieczeniowe” 2015, nr 1(18).
- Sørensen P.B., *From the Global Income Tax to the Dual Income Tax: Recent Tax Reforms in the Nordic Countries*, „EPRU Working Paper Series” no. 1993-07, Kopenhaga 1993.

Szymon Jan Lipiński\* 

## PODATKI REALIZUJĄCE ZASADĘ „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI”

**Streszczenie:** Celem artykułu jest próba oceny wpływu zasady „zanieczyszczający płaci” na treść normatywną i stosowanie przepisów kształtujących wybrane podatki w Polsce. Autor przeprowadza dogmatycznoprawną analizę aktów prawa krajowego i unijnego oraz orzecznictwa TSUE, koncentrując się na kryteriach identyfikujących podatki o charakterze środowiskowym i na wybranych podatkach krajowych. Wyniki analizy pokazują, że PPP funkcjonuje głównie jako dyrektywa celowościowa dla ustawodawcy i rzadko znajduje bezpośrednie zastosowanie w prawie podatkowym. Także brak jednoznacznej definicji „podatku środowiskowego” komplikuje wykorzystanie zasady „zanieczyszczający płaci” w toku wykładni prawa podatkowego. Problem ten mogą rozwiązać wnioski przedstawione w orzeczeniu TSUE w sprawie *Endesa Generacion*, które było przedmiotem analizy. W praktyce kluczowymi instrumentami realizacji PPP pozostają standardy ochrony środowiska i opłaty za korzystanie ze środowiska. Podatki mogą odgrywać rolę uzupełniającego instrumentu ochrony środowiska, choć ich znaczenie rośnie wobec planowanej reformy opodatkowania nośników energii.

**Słowa kluczowe:** podatki, prawo ochrony środowiska, prawo podatkowe, „zanieczyszczający płaci”, PPP, zielone podatki

---

\* Doradca podatkowy, uczestnik prawniczego seminarium doktorskiego w Akademii Leona Koźmińskiego, e-mail: [1134-psd@kozminski.edu.pl](mailto:1134-psd@kozminski.edu.pl), <https://orcid.org/0009-0002-4483-9302>



Received: 29.11.2025. Revised: 30.12.2025. Accepted: 18.01.2026.

© by the Author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

**Funding information:** Not applicable. **Conflicts of interests:** None. **Ethical considerations:** The Author assures of no violations of publication ethics and takes full responsibility for the content of the publication. **The percentage share of the authors in the preparation of the work is:** S.J.L. 100%. **Declaration regarding the use of GAI tools:** The Author used ChatGPT by OpenAI to translate the abstract. The Author then carried out a thorough and critical review of the text, with particular attention to the possibility of generating false, incomplete, or biased information, the occurrence of plagiarism, or the absence/incorrect attribution of authorship, and edited it accordingly.

## TAXES IMPLEMENTING THE 'POLLUTER PAYS' PRINCIPLE

**Abstract:** The aim of this article is to assess the impact of the 'polluter pays' principle (PPP) on the normative contents and application of regulations shaping selected taxes in Poland. The author conducts a dogmatic legal analysis of national and EU legislation as well as the CJEU case law, focusing on the criteria for identifying environmental taxes and selected national taxes. The results of the analysis show that the PPP functions mainly as a policy guideline for legislators and is rarely directly applied in tax law. The lack of a clear definition of 'environmental tax' also complicates the application of the 'polluter pays' principle in the interpretation of tax law. This problem may be solved by the conclusions presented in the CJEU ruling in the *Endesa Generacion* case, which was the subject of the analysis. In practice, environmental protection standards and environmental charges remain the key instruments for implementing the PPP. Taxes can play a complementary role in environmental protection, although their importance is growing in view of the planned reform of energy taxation.

**Keywords:** taxes, polluter-pays-principle, green taxes, tax law, case *Endesa Generación*, excise duty

## 1. WSTĘP

Spornym w teorii prawa pozostaje, czy źródłami zasad prawnych mogą być wyłącznie akty prawotwórcze czy także pozaprawne źródła poznania<sup>1</sup>. Jak zauważa L. Leszczyński, „zasady prawa mogą bowiem być wykreowane przez doktrynę i praktykę sądową na gruncie tradycji kulturowej danego porządku prawnego (rozumianego szerzej niż porządek danego państwa) i określać jego aksjologię, wiążąc ją na przykład z tzw. zachodnią kulturą prawną czy – wężiej – z kontynentalną (europejską) kulturą prawa stanowionego”<sup>2</sup>. Tego rodzaju źródła zasad prawnych wskazywane są w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE/Trybunał) najczęściej poprzez odwołanie się do „ducha traktatów”<sup>3</sup> i „wartości wspólnych Państwom Członkowskim”<sup>4</sup>. Pomimo istniejących sporów, co do źródeł zasad prawa w literaturze, nie ma wątpliwości, że zasady prawa mają szczególne znaczenie w toku prowadzenia wykładni, wymagając uwzględnienia treści zasady na każdym jej etapie.

Celem niniejszego opracowania jest próba przedstawienia wpływu zasady „zanieczyszczający płaci” na praktykę stosowania przepisów

<sup>1</sup> R. Dworkin, *Taking Rights Seriously*, London 2013, s. 59.

<sup>2</sup> L. Leszczyński, *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*, Warszawa 2022, LEX/el.

<sup>3</sup> J. Helios, W. Jedlecka, *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018, s. 180.

<sup>4</sup> Wyrok TSUE z dnia 13 grudnia 1979 r. w sprawie Liselotte Hauer v. Land Rheinland Pfalz, ECLI:EU:C:1979:290.

kształtujących wybrane podatki w Polsce. W artykule poddano weryfikacji tezę o braku istotnego wpływu zasady „zanieczyszczający płaci” na praktykę stosowania prawa podatkowego w zakresie wybranych podatków, które mogą spełniać cechy danin „środowiskowych”. Omawiana zasada przyjmuje przede wszystkim postać dyrektywy celowościowej dla ustawodawcy podatkowego i nie znajduje pełnego odzwierciedlenia w orzecznictwie w sprawach podatkowych. Brak jednocześnie jednoznacznej definicji pojęcia podatku środowiskowego. Niezbędnym okazało się zatem ustalenie tego pojęcia. W tym celu zastosowano metodę dogmatycznoprawną i dokonano wykładni zasady „zanieczyszczający płaci” w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej z wykorzystaniem analizy materiału normatywnego, literatury i orzecznictwa. Analizie poddano dorobek orzeczniczy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w zakresie wykładni pojęcia „podatku o szczególnym celu” oraz dokonano analizy materiału normatywnego wybranych podatków w prawie polskim i prawie Unii Europejskiej, ze względu na kryteria identyfikujące podatki środowiskowe przedstawione przez TSUE. Opracowanie zakończono podsumowaniem obrazującym obserwacje wynikające z przeprowadzonej analizy.

## 2. ZASADA „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁAĆI”

Jedną z podstawowych zasad prawa środowiska jest zasada „zanieczyszczający płaci” (*polluter pays principle*, PPP). Wspomniana zasada, podobnie jak pozostałe zasady prawa ochrony środowiska<sup>5</sup>, wywodzi się z nauk ekonomicznych. Z zasadą PPP wiąże się zjawisko kosztów zewnętrznych i ich internalizacji. W mikroekonomii rachunek kosztów obejmuje jedynie nakłady ponoszone przez producenta na wytworzenie dóbr. Takie rozumowanie nie uwzględnia zewnętrznych kosztów społecznych (*externalities*), które pochodzą od producentów, ale w warunkach rynkowych producenci nie ponoszą ich ciężaru. Zasada PPP ma na celu uwzględnienie przez producenta w rachunku ekonomicznym kosztów zewnętrznych poprzez korektę niedoskonałości rynkowych.

Po raz pierwszy o zasadzie „zanieczyszczający płaci” w materiałach legislacyjnych wspomniano w 1972 r. w Rekomendacjach Rady Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) dotyczących

<sup>5</sup> M. Stoczkiewicz, *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021, s. 95 i nast.

międzynarodowych aspektów polityki środowiskowej<sup>6</sup>. W rekomendacjach tych OECD wskazało, że zanieczyszczający „powinni ponosić koszty przeprowadzenia działań, o których zdecydowały władze publiczne w celu zapewnienia, że środowisko jest w akceptowalnym stanie. Innymi słowy, koszty tych działań powinny być odzwierciedlone w kosztach towarów i usług, które powodują zanieczyszczenie w produkcji i/lub konsumpcji. Takim środkiem nie powinny towarzyszyć subsydia, które powodowałyby znaczące zakłócenia w handlu międzynarodowym i inwestycjach”<sup>7</sup>. Normatywny zakres rekomendacji ograniczał się właściwie do zaleceń, zgodnie z którymi państwa OECD nie powinny subsydiować zanieczyszczających.

Omawianą zasadę wyrażono *expressis verbis* w art. 7 ustawy z 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska<sup>8</sup>. Zgodnie z tym artykułem podmiot, który powoduje zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty usunięcia skutków tego zanieczyszczenia, a podmiot, który może spowodować zanieczyszczenie środowiska, ponosi koszty zapobiegania temu zanieczyszczeniu<sup>9</sup>. W ujęciu podmiotowym należy przyjąć, że analizowany przepis dotyczy wszystkich podmiotów, które powodują lub mogą spowodować zanieczyszczenia, bez względu na ich osobowość prawną czy narodowość. Zanieczyszczeniem zaś jest emisja, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, może powodować szkodę w dobrach materialnych, może pogarszać walory estetyczne środowiska lub może kolidować z innymi, uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska<sup>10</sup>. Według niektórych teorii nie każda emisja, która może być szkodliwa dla zdrowia ludzi lub stanu środowiska, powinna być uznawana za zanieczyszczenie w rozumieniu prawa środowiska, ale zanieczyszczenie ma powstawać

<sup>6</sup> OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, OECD/LEGAL/0102, Paryż 1972.

<sup>7</sup> „The polluter should bear the expenses of carrying out the above-mentioned measures decided by public authorities to ensure that the environment is in an acceptable state. In other words, the cost of these measures should be reflected in the cost of goods and services which cause pollution in production and/or consumption. Such measures should not be accompanied by subsidies that would create significant distortions in international trade and investment”; OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/4/4.en.pdf> (dostęp: 20.06.2024).

<sup>8</sup> Dz.U. z 2025 r., poz. 647 ze zm., dalej: p.o.ś.

<sup>9</sup> Art. 7 ust. 1 i 2 p.o.ś.

<sup>10</sup> Art. 3 pkt 49 p.o.ś.

jedynie wówczas, gdy emisje przekraczają standardy środowiskowe<sup>11</sup>. Tak wąskie rozumienie pojęcia zanieczyszczeń wydaje się sprzeczne z celem zasady PPP, czyli internalizacją kosztów zewnętrznych.

Zasada „zanieczyszczający płaci” występuje w dwóch modelach. W pierwszym modelu zasada PPP dotyczy kosztów działań prewencyjnych i redukcji zanieczyszczenia<sup>12</sup>. W tym ujęciu D. Pyć zauważa, że „zasada PPP polega na tym, że za szkody ekologiczne odpowiada sprawca zanieczyszczenia. Nie oznacza to jednak, że sprawca ten ponosi wszystkie związane z zanieczyszczeniem konsekwencje. Sprawca zanieczyszczenia jest zobowiązany do tego, by wziąć pod uwagę koszty, na jakie naraża daną społeczność w związku z powodowanymi przez niego szkodami ekologicznymi”<sup>13</sup>. Również według B. Draniewicza i J. Rotko węższe rozumienie zasady PPP legło u podstaw jej sformułowania w art. 7 p.o.ś.<sup>14</sup> Drugi model omawianej zasady uwzględnia wszystkie koszty zewnętrzne, które za jej pośrednictwem mają zostać zinternalizowane. Jak zauważa B. Draniewicz, „Zgodnie z szerszym zapatrywaniem sprawca powinien ponieść odpowiedzialność finansową za każdą szkodę spowodowaną przez niego niezależnie od tego, czy jest ona następstwem działalności niezgodnej z prawem, czy też nawet działalności w pełni legalnej. Przejawem realizacji zasady »zanieczyszczający płaci« w tej szerszej postaci są opłaty za korzystanie ze środowiska (...)”<sup>15</sup>. Trzeba zgodzić się z przytoczonym wyżej poglądem. Gdyby bowiem uznać, że analizowana zasada ma zastosowanie wyłącznie w przypadkach, w których zastosowanie znajduje odpowiedzialność prawna w ochronie środowiska, a zatem w ramach węższego rozumienia PPP, jej prakseologia zostałaby istotnie ograniczona. Można zauważyć, że daniny za korzystanie ze środowiska stają się należne niezależnie od przyjętych standardów i norm ochrony środowiska. Taki kształt opodatkowania emisji zanieczyszczeń przemawia za argumentem, że w prawie ochrony środowiska zastosowanie znajduje szerokie rozumienie zasady „zanieczyszczający płaci”.

<sup>11</sup> L. Krämer, *The Polluter-Pays Principle in EC Law*, [w:] *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, ed. N. de Sadeleer, New York 2020, s. 47.

<sup>12</sup> P. Korzeniowski, *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, s. 430.

<sup>13</sup> D. Pyć, *Zasady prawne ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005, s. 142.

<sup>14</sup> J. Rotko, *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006, s. 205.

<sup>15</sup> B. Draniewicz, *Oplata produktowa*, Warszawa 2009, Legalis/el.

Należy zauważyć, że rozważania na gruncie ustawy Prawo ochrony środowiska nie muszą znajdować odzworowania w prawie Unii Europejskiej. Pojęcia prawa unijnego mają bowiem autonomiczne znaczenie i należy je wykładać zgodnie z porządkiem normatywnym Unii<sup>16</sup>. W realiach prawa UE zasada „zanieczyszczający płaci” została sformułowana w Zaleceniach Rady z dnia 3 marca 1975 r. w sprawie podziału kosztów i działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska<sup>17</sup>, a w 1986 r. omawiana zasada została uwzględniona w art. 130r Traktatu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG), zgodnie z którym działania Wspólnoty w dziedzinie środowiska opierają się między innymi na zasadzie „zanieczyszczający płaci”. Treść art. 130r Traktatu EWG została właściwie powtórzona w art. 191 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej w 1987 r. Pojęcie zanieczyszczającego nie zostało jednak w traktacie zdefiniowane. Zdaniem M. Pchałka zanieczyszczającym w rozumieniu traktatu jest sprawca zanieczyszczenia, ale samo pojęcie zanieczyszczenia również nie zostało zdefiniowane w pierwotnym prawie UE<sup>18</sup>. W różnych wersjach językowych strony traktatu posługują się niezupełnie jednoznacznymi pojęciami. W wersji angielskiej mowa bowiem o zasadzie, zgodnie z którą zanieczyszczający powinien płacić (the polluter should pay), natomiast w wersji niemieckiej o zasadzie przyczynowości (*Verursacherprinzip*). Nie ma jednak wątpliwości, że celem stron traktatu było powierzenie Unii zadań w zakresie ochrony środowiska, których realizacja powinna uwzględniać internalizację kosztów zanieczyszczeń.

Trzeba także zauważyć, że unijny prawodawca definiuje analizowaną zasadę w aktach prawa wtórnego, w szczególności w przepisach harmonizujących ochronę środowiska w Unii i przepisach dotyczących pomocy publicznej. Zdaniem P. Korzeniowskiego „mimo powoływania się na omawianą zasadę w wielu tekstach normatywnych prawa UE, istnieje mało jej definicji”<sup>19</sup>. Można jednak odnaleźć definicję zasady PPP w art. 2 pkt 122

<sup>16</sup> Wyrok TSUE z dnia 18 października 2011 r. w sprawie C-34/10, Oliver Brüstle v. Greenpeace EV, ZOTSiS 2011, nr 10A, poz. I-9821, ECLI:EU:C:2011:669, pkt 25.

<sup>17</sup> Zalecenia Rady z dnia 3 marca 1975 r. 75/436/Euratom, EWWiS, EWG z 3 marca 1975 r. w sprawie alokacji kosztów i działań władz publicznych w zakresie ochrony środowiska (Dz. Urz. z 1975 r., L194, s. 94).

<sup>18</sup> M. Pchałek, *Komentarz do art. 7*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski i in., Warszawa 2019, Legalis/el.

<sup>19</sup> P. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 427.

Rozporządzenia General Block Exemption Regulation (GBER)<sup>20</sup>. Zgodnie z tym przepisem zasada „zanieczyszczający płaci” oznacza, że koszty środków mających na celu naprawę skutków zanieczyszczenia powinien ponosić jego sprawca. Zanieczyszczenie oznacza szkodę wyrządzoną, bezpośrednio lub pośrednio, przez zanieczyszczającego w środowisku lub w wyniku stworzenia warunków prowadzących do wyrządzenia takiej szkody względem fizycznego otoczenia lub zasobów naturalnych. Na mocy art. 2 pkt 123b Rozporządzenia GBER zanieczyszczeniami są także bezpośrednie lub pośrednie wprowadzenie – w wyniku działalności człowieka – substancji, wibracji, ciepła, hałasu lub odorów do powietrza, wody lub ziemi, które mogą zagrażać zdrowiu ludzi lub jakości środowiska, spowodować szkody materialne lub obniżenie walorów środowiskowych lub kolizję z innymi uzasadnionymi sposobami korzystania ze środowiska. Zanieczyszczającym jest zaś podmiot, który pośrednio lub bezpośrednio szkodzi środowisku lub stwarza warunki prowadzące do takiej szkody<sup>21</sup>. Co ciekawe, do analizowanej zasady unijny prawodawca odwołuje się wielokrotnie w wtórnym prawie ochrony środowiska UE, ale w aktach tych nie można znaleźć jej definicji. Przykładowo, w art. 9 ust. 1 drugie tiret Ramowej Dyrektywy Wodnej<sup>22</sup> prawodawca nakłada na państwa członkowskie obowiązek zapewnienia, że odpowiedni jest wkład różnych użytkowników wody w zwrot kosztów usług wodnych opartych na analizie ekonomicznej wykonanej przy uwzględnieniu zasady „zanieczyszczający płaci”. Prawodawca unijny wyraził także *expressis verbis*, że celem Dyrektywy w sprawie odpowiedzialności za szkody w środowisku jest ustalenie ram odpowiedzialności za środowisko w oparciu o zasadę „zanieczyszczający płaci” w celu zapobiegania i zaradzenia szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu<sup>23</sup>. Próżno natomiast szukać odwołania do zasady PPP w dyrektywach harmonizujących opodatkowanie w Unii. Pewne korekty w zakresie zróżnicowania

<sup>20</sup> Rozporządzenie Komisji (UE) nr 651/2014 z dnia 17 czerwca 2014 r. uznające niektóre rodzaje pomocy za zgodne z rynkiem wewnętrznym w zastosowaniu art. 107 i 108 Traktatu (Dz.U. UE L z 2014 r., nr 187, str. 1 ze zm.).

<sup>21</sup> Art. 2 pkt 125 Rozporządzenia GBER.

<sup>22</sup> Dyrektywa 2000/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 października 2000 r. ustanawiająca ramy wspólnotowego działania w dziedzinie polityki wodnej (Dz.U. UE L z 2000 r., nr 327, str. 1 ze zm.).

<sup>23</sup> Art. 1 Dyrektywy 2004/35/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 21 kwietnia 2004 r. w sprawie odpowiedzialności za środowisko w odniesieniu do zapobiegania i zaradzania szkodom wyrządzonym środowisku naturalnemu (Dz.U. UE L z 2004 r., nr 143, str. 56 ze zm.).

obowiązków podatkowych związanych z opodatkowaniem nośników energii miała wdrożyć Dyrektywa Rady<sup>24</sup> nowelizująca Dyrektywę 2003/96/WE<sup>25</sup>. Projekt został jednak wycofany przez Komisję Europejską w 2015 r.

Podsumowując tę część rozważań, należy zauważyć, że zasada „zanieczyszczający płaci” stanowi podstawę przepisów o ochronie środowiska w Polsce i Unii Europejskiej. Zasada ta niewątpliwie związana jest z zasadą przezorności w ochronie środowiska<sup>26</sup>, a także kompleksowości ochrony środowiska. W konsekwencji, choć nie ma jednoznaczności co do treści normatywnej analizowanej zasady, należy przychylić się do argumentów doktryny wskazujących na szersze rozumienie zasady PPP. Analizowana zasada niewątpliwie wywodzi się z nauk ekonomicznych i dzięki temu może znaleźć zastosowanie w nauce prawa podatkowego poprzez instrumenty prawne, które ją realizują. Można skonstatować, że zasada „zanieczyszczający płaci” jako zasada wspólna porządkowi prawnemu państw członkowskich UE powinna prowadzić do powstania po stronie zanieczyszczającego obowiązku poniesienia środków niezbędnych do usunięcia lub ograniczenia zanieczyszczeń lub ich skutków. W każdym przypadku normatywna treść zasady PPP powinna uwzględniać obowiązek przeniesienia ciężaru kosztów wprowadzonych zanieczyszczeń na podmiot zanieczyszczający. W takim rozumieniu możliwe jest uznanie, że daniny publiczne mogą realizować cele tej zasady i służyć jako jej instrumenty.

### 3. INSTRUMENTY PRAWNE ZASADY „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI”

Horyzontalne obowiązywanie zasad prawa powoduje, że są one uwzględniane na każdym etapie wykładni. Zasada PPP odgrywa jedną z kluczowych ról w prawie ochrony środowiska i nadaje kierunek

<sup>24</sup> Komisja Europejska, Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, COM (2011) 169.

<sup>25</sup> Dyrektywa Rady 2003/96/WE z dnia 27 października 2003 r. w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (Dz.U. UE L z 2003 r., nr 283, str. 51 ze zm.), dalej: Dyrektywa 2003/96/WE.

<sup>26</sup> D. Danecka, W. Radecki, *Zasada „zanieczyszczający płaci” w czeskim prawie środowiska w porównaniu z prawem polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1, s. 206.

interpretacyjny<sup>27</sup> i legislacyjny pozostałym przepisom prawa środowiska. Znaczenie analizowanej zasady znajduje wyraz w instrumentach prawnych ustanowionych dla jej realizacji. Zapewnienie skuteczności obowiązywania zasad prawa, oprócz skutku pośredniego, wymaga także ustanowienia odpowiednich środków prawnych służących ich realizacji. Należy zatem bliżej przyjrzeć się znaczeniu środków i instrumentów prawnych zasady „zanieczyszczający płaci”.

W języku powszechnym przez instrument należy rozumieć środek służący do realizacji czegoś<sup>28</sup>, zaś środek to coś, co ułatwia, umożliwia zrobienie, załatwienie czegoś<sup>29</sup>. Natomiast środek prawny to akt służący do dochodzenia praw<sup>30</sup>. W domenie prawa publicznego za środek (instrument) prawny należy uznać działanie zmierzające do wykonania określonego uprawnienia. Podobnie uważa B. Draniewicz, który instrument prawny ochrony środowiska definiuje jako „wyróżniony nazwowo i strukturalnie element osobno określonej w prawie czynności czy toku czynności, które warunkują lub wywołują sobą skutek prawny, tworzący nową sytuację prawną służącą realizacji ustawowych celów ochrony środowiska. Powinien on spełniać rolę samodzielnią w praktyce administracyjnej oraz mieć charakter materialnoprawny”<sup>31</sup>.

Zalecenia 75/436 wskazują dwa podstawowe instrumenty, którymi mogą posłużyć się państwa członkowskie, implementując zasadę PPP: standardy (normy<sup>32</sup>) i opłaty. Przez standardy należy rozumieć pewne wartości graniczne, do utrzymania których zobowiązane są podmioty bierne stosunku środowiskowoprawnego. Wyróżnia się kilka rodzajów standardów, m.in. standardy jakości środowiska, standardy produktów, standardy stacjonarnych instalacji, standardy projektowania, standardy użytkowania instalacji. Każdy ze standardów wskazuje poziomy zanieczyszczeń lub szkodliwości, które nie mogą być przekroczone w danym środowisku, instalacji czy produkcie. Zgodnie z definicją legalną wynikającą z art. 3 pkt 34 p.o.s. przez

<sup>27</sup> K. Gruszecki, *Glosa do wyroku NSA z 6 lutego 2014 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądowictwa Administracyjnego” 2015, nr 4, s. 133–140, LEX/el.

<sup>28</sup> Słownik języka polskiego, hasło: *instrument*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/instrument.html> (dostęp: 6.08.2024).

<sup>29</sup> Słownik języka polskiego, hasło: *środek*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/srodek;5505878.html> (dostęp: 6.08.2024).

<sup>30</sup> Słownik języka polskiego, hasło: *środek prawny*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/%C5%9Broddek%20prawny.html> (dostęp: 6.08.2024).

<sup>31</sup> B. Draniewicz, *op. cit.*, Legalis/el.

<sup>32</sup> P. Korzeniowski, *op. cit.*, s. 428.

standardy jakości środowiska rozumie się dopuszczalne poziomy substancji lub energii oraz pułap stężenia ekspozycji, które muszą być osiągnięte w określonym czasie przez środowisko jako całość lub jego poszczególne elementy przyrodnicze, zaś standardy emisyjne to dopuszczalne wielkości emisji<sup>33</sup>. Standardami środowiskowymi *sensu largo* są również dopuszczalne poziomy substancji<sup>34</sup>, wartości odniesienia w powietrzu<sup>35</sup>, poziomy dźwięku<sup>36</sup>, wymagane składy i metody wytwarzania produktów<sup>37</sup> czy najlepsze dostępne techniki<sup>38</sup>. Standardy środowiskowe są jednym z podstawowych niefinansowych instrumentów ochrony środowiska, co znajduje odzwierciedlenie w ugruntowanych poglądach doktryny<sup>39</sup>. Zdaniem części badaczy zasada „zanieczyszczający płaci” *sensu stricto* ogranicza się do ustanowienia właściwych standardów, dla których dotrzymania zanieczyszczający musi ponosić wydatki<sup>40</sup>. W analizowanym zakresie do instrumentów władczego oddziaływania można zaliczyć także pozwolenia środowiskowe, w tym pozwolenia emisyjne i pozwolenia wodnoprawne.

W doktrynie zauważa się również, że zasada „zanieczyszczający płaci” jest „rdzeniem przepisów o odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska”<sup>41</sup>. Problematyka odpowiedzialności prawnej w ochronie środowiska jest złożonym zagadnieniem, którego analiza wykracza poza zakres niniejszego opracowania. Poprzestajemy zatem na odesłaniu do literatury przedmiotu i orzecznictwa<sup>42</sup>.

<sup>33</sup> Art. 3 pkt 33 p.o.ś.

<sup>34</sup> Art. 3 pkt 28 p.o.ś.

<sup>35</sup> Art. 222 ust. 2 p.o.ś.

<sup>36</sup> Art. 3 pkt 26a p.o.ś.

<sup>37</sup> Art. 166 i nast. p.o.ś.

<sup>38</sup> Art. 3 pkt 10 p.o.ś.

<sup>39</sup> D. Danecka, W. Radecki, *op. cit.*, s. 207.

<sup>40</sup> J. Pezzey, *Market Mechanisms of Pollution Control: “Polluter-pays”, Economic and Practical Aspects*, [w:] *Sustainable Environmental Management*, ed. R.K. Turner, Boulder 1988, s. 190.

<sup>41</sup> M. Pchałek, *op. cit.*, *Legalis/el.*

<sup>42</sup> Wyrok TSUE z dnia 13 lipca 2017 r. w sprawie C-129/16, *Türkevei Tejtermelő Kft. v. Országos Környezetvédelmi És Természetvédelmi Főfelügyelőség*, ZOTSiS 2017, nr 7, poz. I-547, ECLI:EU:C:2017:136. Opinia Rzecznik Generalnej J. Kokott przedstawiona w dniu 22 października 2009 r., C-378/08, *Raffinerie Mediterranee (Erg) Spa i inni v. Ministero Dello Sviluppo Economico i inni*, ZOTSiS 2010, nr 3A, poz. I-1919, ECLI:EU:C:2010:126. M. Kotzur, *Title XX. Environment*, [w:] *European Union treaties: Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*, ed. R. Geiger et al., München 2015, s. 784. Wyrok TS z dnia 9 marca 2010 r., C-378/08, *Raffinerie*

Dla potrzeb analizowanego zagadnienia istotne znaczenie mają instrumenty ekonomiczne zasady PPP. Zaznaczenia wymaga, że w literaturze dokonuje się typologii instrumentów zasady PPP według różnych kryteriów<sup>43</sup>. Instrumenty ekonomiczne można podzielić na rynkowe i władczego oddziaływania. Do ekonomicznych instrumentów rynkowych należy zaliczyć system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych<sup>44</sup> oraz świadectwa pochodzenia energii elektrycznej<sup>45</sup>. Ekonomiczne instrumenty władczego oddziaływania są wysoce heterogeniczną kategorią. Autorzy Zaleceń 75/436 posługują się pojęciem „opłat”, które powinny obejmować wszelkie wydatki niezbędne do osiągnięcia celu jakości środowiska, w tym koszty administracyjne bezpośrednio związane z wdrożeniem środków przeciwdziałania zanieczyszczeniom<sup>46</sup>. Instrumenty ekonomiczne władczego oddziaływania stanowią źródło finansowania budżetu wspólnoty publicznoprawnej. W konsekwencji instrumenty te podlegają normom wynikającym z art. 84 i 217 ustawy zasadniczej.

Stosowane w Polsce ekonomiczne instrumenty władczego oddziaływania obejmują w szczególności instrumenty finansowo-prawne ochrony środowiska ustanowione w Tytule V ustawy Prawo ochrony środowiska. Zdaniem K. Gruszeckiego „W praktyce realizacji zasady »zanieczyszczający płaci« służą przede wszystkim instrumenty ekonomiczne, takie jak opłaty za korzystanie ze środowiska czy kary pieniężne za wprowadzanie zanieczyszczeń niezgodnie z warunkami określonymi w pozwoleniu na korzystanie ze środowiska”<sup>47</sup>. Podobnie A. Nowak-Far zauważa, że narzędzia polityki fiskalnej mogą istotnie służyć „do rozwiązywania problemów nie zrównoważonego rozwoju cywilizacyjnego”<sup>48</sup>. Ustawodawca w art. 272 p.o.ś. podaje przykładowy katalog środków finansowo-prawnych

---

Mediterranee (Erg) Spa i inni v. Ministero Dello Sviluppo Economico i inni, ZOTSiS 2010, nr 3A, poz. I-1919, ECLI:EU:C:2010:126.

<sup>43</sup> B. Draniewicz, *op. cit.*, Legalis/el.

<sup>44</sup> Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. UE L z 2003 r., nr 275, str. 32 ze zm.).

<sup>45</sup> Art. 44 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2024 r., poz. 1361 ze zm.).

<sup>46</sup> Pkt 5 (b) Zaleceń 74/436.

<sup>47</sup> K. Gruszecki, *Prawo ochrony środowiska: komentarz*, Warszawa 2022, LEX/el.

<sup>48</sup> A. Nowak-Far, *Prawodawstwo Unii Europejskiej dotyczące opłat drogowych stosowanych wobec przedsiębiorstw transportu ciężarowego a nowe trendy polityki fiskalnej*, „Studia Europejskie” 2001, nr 2, s. 63.

ochrony środowiska, zgodnie z którym środki te obejmują opłaty za korzystanie ze środowiska, administracyjne kary pieniężne, zróżnicowane stawki podatków i innych danin publicznych służące celom ochrony środowiska oraz opłatę emisyjną. Należy zaznaczyć niejednorodny charakter opłat za korzystanie ze środowiska. Co prawda ustawodawca definiuje pojęcie opłaty za korzystanie ze środowiska w Tytule V ustawy Prawo ochrony środowiska, jednak ze względu na konieczność wykładni korzystania ze środowiska i odwołania się w jej toku do zasady kompleksowości ochrony środowiska, analizowana danina może być rozumiana dwojako. Po pierwsze, są to opłaty za korzystanie ze środowiska *sensu stricto*, tj. uregulowane w Tytule V Dziale II ustawy Prawo ochrony środowiska. Dla porządku także należy poczynić pewne zastrzeżenia terminologiczne związane z opłatami za korzystanie ze środowiska uregulowanymi w ustawie Prawo ochrony środowiska. Nie ma bowiem w doktrynie zgody, czy opłata za korzystanie ze środowiska *sensu stricto* jest opłatą publiczną<sup>49</sup>, podatkiem<sup>50</sup> czy innego rodzaju daniną<sup>51</sup>. Niniejszy artykuł nie ma na celu przesądzenia o charakterze prawnym tej daniny.

Po drugie, godzi się zauważyć, że środowisko i korzystanie ze środowiska są pojęciami języka prawnego zdefiniowanymi odpowiednio w art. 3 pkt 39 i art. 4 p.o.ś. Przez środowisko należy rozumieć ogół elementów przyrodniczych, w tym także tych przekształconych w wyniku działalności człowieka, a w szczególności powierzchnię ziemi, kopaliny, wody,

<sup>49</sup> A. Barczak, *Opłaty za korzystanie ze środowiska jako źródło finansowania zadań ochronnych jednostek samorządu terytorialnego*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 82, s. 703. P.K. Skalimowski, *Nieodpłatność w prawie podatkowym*, Białystok 2021, s. 62 i nast.

<sup>50</sup> K. Gruszecki, *Opłaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, „Glosa” 2003, nr 7, s. 4. B. Brzeziński, W. Morawski, *Opłata za gospodarcze korzystanie ze środowiska a przepisy Ordynacji podatkowej*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 1999, nr 3–4, s. 93. J. Małecki, *Podatki jako instrument ochrony środowiska*, [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, t. III, *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław 1985, s. 429–453. J. Małecki, *Prawnofinansowe instrumenty ochrony środowiska*, [w:] *Regulacje prawa finansów publicznych i podatkowego. Podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Wiesławowi Miemiec*, red. P. Borszowski, Warszawa 2020, LEX/el.

<sup>51</sup> J. Sommer, *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1991 r., U.2/91*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 9, s. 106–111. W. Fill, *Opłata jako prawnofinansowy instrument gospodarowania odpadami*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 10, s. 36–44. A. Borodo, *Opłaty i kary za korzystanie ze środowiska – aspekty finansowo-prawne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 3(4), s. 65.

powietrze, krajobraz, klimat oraz pozostałe elementy różnorodności biologicznej, a także wzajemne oddziaływania pomiędzy tymi elementami. Natomiast korzystanie ze środowiska obejmuje wprowadzanie do środowiska substancji lub energii oraz korzystanie z wód w rozumieniu przepisów ustawy Prawo wodne<sup>52</sup>. Ze względu na przytoczone definicje możliwe jest zatem szerokie rozumienie pojęcia opłat za korzystanie ze środowiska, które obejmuje daniny uregulowane w ustawach normujących sektorową ochronę środowiska, w szczególności w ustawie Prawo wodne, ustawie o ochronie przyrody<sup>53</sup>, ustawie Prawo geologiczne i górnicze<sup>54</sup> i ustawach regulujących obrót i gospodarkę odpadami<sup>55</sup>. Porządkująco nazywamy te daniny opłatami za korzystanie ze środowiska *sensu largo*.

Dotychczasowe rozważania pozwoliły na zidentyfikowanie kilku kategorii instrumentów prawnych realizujących zasadę „zanieczyszczający płaci”. Należy podkreślić, że dotychczas doktrynie nie udało się wypracować jednolitych kryteriów podziału instrumentów prawnych służących ochronie środowiska. Można zatem przedstawić pewne ogólne wnioski na potrzeby osiągnięcia celu niniejszego artykułu. Najczęściej spotykanym podziałem jest ten wyróżniający instrumenty władczego oddziaływania (władczo-kontrolne, *command-and-control*) i instrumenty rynkowe. Instrumenty władczego oddziaływania można klasyfikować według różnych kryteriów, przy czym dla celów niniejszego opracowania zasadne jest wyodrębnienie instrumentów kontrolnych, obejmujących standardy (normy) ochrony środowiska, oraz instrumentów ekonomicznych. W skład instrumentów władczo-kontrolnych wchodzi także odpowiedzialność prawna za naruszenie standardów i wyrządzenie szkód związanych z działalnością korzystającego ze środowiska. Powszechnie stosowane są także instrumenty rynkowe, których egzemplifikacją stanowi system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych. Ekonomiczne instrumenty władczego

<sup>52</sup> Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 960).

<sup>53</sup> Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1478 ze zm.).

<sup>54</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1290 ze zm.).

<sup>55</sup> Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o gospodarce opakowaniami i odpadami opakowaniowymi (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 870). Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. o obowiązkach przedsiębiorców w zakresie gospodarowania niektórymi odpadami oraz o opłacie produktowej (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 433 ze zm.). Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o zużyciu prądu elektrycznego i elektronicznego (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 573). Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o bateriach i akumulatorach (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 809).

oddziaływania obejmują daniny środowiskowe. Zasadnym wydaje się pytanie, jakie cechy powinny spełniać daniny, które można uznać za instrumenty zasady „zanieczyszczający płaci”.

#### 4. POJĘCIE PODATKU ŚRODOWISKOWEGO

W polskim porządku prawnym nie przedstawiono pojęcia daniny środowiskowej ani tym bardziej podatku środowiskowego. Jednakże pojęcie „podatku na ochronę środowiska” zostało zdefiniowane w prawie Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 3 pkt 119 Rozporządzenia GBER podatek lub opłata parafiskalna na ochronę środowiska oznacza podatek lub opłatę stosowane w odniesieniu do szczególnej podstawy opodatkowania, produktów lub usług, które mają wyraźnie negatywny wpływ na środowisko, lub służące obciążeniu niektórych działań, towarów lub usług w celu włączenia w ich cenę kosztów środowiskowych lub w celu zachęcenia producentów i konsumentów do działań mających korzystny wpływ na środowisko. Próbę przedstawienia pełnej doktrynalnej definicji podatku środowiskowego podjął M. Lewandowski, zdaniem którego podatkiem środowiskowym jest „świadczenie pieniężne uiszczane na rzecz związku publicznoprawnego, które ma charakter powszechny, obowiązkowy, nieodpłatny, bezzwrotny oraz jest ustalane jednostronnie, a ponadto w sposób selektywny obciąża dobra mające szczególnie negatywny wpływ na środowisko albo – poprzez swoją konstrukcję – stanowi bodziec prośrodowiskowy”<sup>56</sup>. Podobnie uważa także F. Pitrone, która wskazała, że „Termin »podatki środowiskowe« powinien odnosić się do podatków mających (potencjalny) wpływ na środowisko, które mogą skłaniać do zmiany zachowań i zniechęcać do działań szkodliwych dla środowiska i/lub prowadzących do zmniejszenia zasobów naturalnych”<sup>57</sup>. Można uznać, że w przedstawionych definicjach uwzględniono „dochodową” stronę podatku środowiskowego, tj. przedmiot i podstawę opodatkowania oraz stawki podatkowe. Niemniej, wydaje się możliwą także taka konstrukcja podatku, która, zakładając generalność, a nie selektywność opodatkowania, została pomyślana w taki sposób, aby dochody uzyskane z podatku zostały przeznaczone na finansowanie celów

<sup>56</sup> M. Lewandowski, *Opodatkowanie sektora energetycznego w Polsce. Bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2024, LEX/el.

<sup>57</sup> F. Pitrone, *Definiendo los “Impuestos Ambientales”: Aportes desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, „Ius Et Veritas” 2014, nr 49, s. 89.

ochrony środowiska. Istotnych spostrzeżeń w analizowanym zakresie dostarcza orzecznictwo TSUE.

W wyroku z 22 czerwca 2023 r. w sprawie C-833/21 *Endesa Generacion*<sup>58</sup> Trybunał wskazał sposób badania związku daniny z ochroną środowiska. Wyrok zapadł w sprawie związanej z wprowadzonym w Hiszpanii podatkiem węglowym, który swoim zakresem obejmował zużycie wyrobów węglowych do produkcji energii elektrycznej. Takie zużycie wyrobu energetycznego jest, co do zasady, zwolnione z opodatkowania zgodnie z art. 14 ust. 1 lit. a) Dyrektywy 2003/96/WE. Państwa członkowskie mogą jednak ze względów polityki ochrony środowiska poddać zużycie tych produktów opodatkowaniu. Trybunał musiał zatem udzielić sądowi odsyłającemu wskazówek, jakie okoliczności mogą świadczyć o tym, że podatek realizuje cele ochrony środowiska. Trybunał zauważył, że

podatek jest pobierany „ze względów polityki ochrony środowiska” w rozumieniu art. 14 ust. 1 lit. a) zdanie drugie dyrektywy 2003/96, jeżeli istnieje bezpośredni związek między wykorzystaniem wpływów a celem danego opodatkowania lub jeżeli podatek ten, nie mając czysto budżetowego celu, został pomyślany pod względem swej struktury, w szczególności w zakresie przedmiotu opodatkowania lub stawki opodatkowania, w taki sposób, że wpływa na zachowanie podatników w sposób pozwalający na zapewnienie lepszej ochrony środowiska, na przykład poprzez wysokie opodatkowanie danych produktów w celu zniechęcenia do ich konsumpcji lub poprzez zachęcanie do wykorzystywania innych produktów, których skutki są co do zasady mniej szkodliwe dla środowiska<sup>59</sup>.

W bogatym orzecznictwie dotyczącym opodatkowania wyrobów akcyzowych podatkami innymi niż zharmonizowany podatek akcyzowy Trybunał najczęściej odwołuje się do struktury głębokiej prawa podatkowego<sup>60</sup>. Zdaniem Trybunału danina będzie realizowała cele polityki ochrony środowiska, jeżeli nie ma czysto budżetowego celu lub „została pomyślana pod względem swej struktury, w szczególności w zakresie przedmiotu opodatkowania lub stawki opodatkowania, w taki sposób, że wpływa

<sup>58</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie C-833/21, *Endesa Generación Sau v. Tribunal Económico Administrativo Central*, LEX nr 3572372, ECLI:EU:C:2023:516.

<sup>59</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie C-833/21, pkt 46.

<sup>60</sup> Wyrok TSUE z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie C-553/13, *Tallinna Ettevotlusamet v. Statoil Fuel & Retail Eesti AS*, ZOTSiS 2015, nr 3, poz. I-149, ECLI:EU:C:2015:149; Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-103/17, *Messer France SAS v. Premier Ministre i in.*, ZOTSiSPI 2018, nr 7, poz. I-587, ECLI:EU:C:2018:587. Postanowienie TSUE z dnia 7 lutego 2022 r., C-460/21, *Vapo Atlantic SA v. Autoridade Tributária E Aduaneira*, LEX nr 3305910, ECLI:EU:C:2022:83.

na zachowanie podatników w sposób pozwalający na zapewnienie lepszej ochrony środowiska”. Związek daniny z celami ochrony środowiska występuje zatem wówczas, gdy elementy daniny publicznej są ukształtowane tak, aby oddziaływać na działania podatników lub konsumentów stymulując do realizacji tych celów. Jak zauważył Rzecznik Generalny N. Wahl w opinii do sprawy C-82/12,

(...) »struktura« stanowi podstawowe narzędzie identyfikacji „szczególnego celu” [podatku – S.J.L.]. Jest tak, ponieważ podatek rzadko kiedy wymyka się ograniczeniom celu budżetowego, chyba że jego struktura świadczy o istnieniu innego pozabudżetowego – celu. Dokładniej, celu pozabudżetowego można dopatrzeć się w sytuacji, w której podatek jest ustalony na poziomie, który zniechęca lub zachęca do pewnych zachowań. Ma to miejsce w szczególności wówczas, gdy wysokość podatku różni się w zależności od niekorzystnego dla zdrowia lub środowiska wpływu wyrobu podlegającego opodatkowaniu. Należy pamiętać, że o ile struktura podatku wskazuje, że służy on szczególnemu celowi, zebrane wpływy mogą być wykorzystane w dowolny sposób, który zostanie uznany za odpowiedni<sup>61</sup>.

Za drugie kryterium szczególnego celu podatku zdaniem Rzecznika Generalnego należy uznać sposób wykorzystania zgromadzonych środków do realizacji tego szczególnego celu<sup>62</sup>. Nie chodzi jednak o ogólne przeznaczenie wpływów na realizację określonych zadań władzy publicznej albo organizację budżetu państwa lub samorządu<sup>63</sup>. Upřednie przydzielenie wpływów z podatku może stanowić jedynie „okoliczność wymagająca uwzględnienia”<sup>64</sup> i nie jest wystarczającym warunkiem do potwierdzenia szczególnego celu podatku<sup>65</sup>. Koniecznym jest zagwarantowanie w przepisach prawa realizacji szczególnego celu przy wykorzystaniu środków pochodzących z podatku, ale także potwierdzenie tego celu w wyniku analizy *ex post*. Takie pojmowanie szczególnego celu zostało przez Trybunał wywiedzione z przepisu stanowiącego wyjątek w zasadzie wyłączności opodatkowania konsumpcji wyrobów energetycznych akcyzą. Naturalnym zatem jest, że warunki do spełnienia szczególnego celu zostały zinterpretowane rygorystycznie. Niemniej jednak orzecznictwo TSUE dostarcza istotnych

<sup>61</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie C-833/21, pkt. 24, 25.

<sup>62</sup> *Ibidem*, pkt 26.

<sup>63</sup> Wyrok TSUE z dnia 5 marca 2015 r. w sprawie C-553/13, Tallinna Ettevotlusamet v. Statoil Fuel & Retail Eesti AS, ZOTSiS 2015, nr 3, poz. I-149, pkt 39.

<sup>64</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie C-82/12, Transportes Jordi Besora Sl v. Generalitat de Catalunya, ZOTSiS 2014, nr 2, poz. I-108, ECLI:EU:C:2014:108, pkt 28.

<sup>65</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie C-82/12, pkt 29.

wskazówek co do pojmowania podatku na cele środowiskowe w prawie UE. Można przyjąć, że wykładnia przedstawiona przez Trybunał znajduje analogiczne zastosowanie także w art. 14 ust. 1 lit. a Dyrektywy 2003/96/WE, który *explicite* dotyczy opodatkowania wyrobów energetycznych podatkami o środowiskowym charakterze. Przeciwnie stanowisko przedstawił Rzecznik Generalny A. Rantos w opinii w sprawie *Endesa*, zdaniem którego cele wspomnianych przepisów są różne. Treść i „brzmienie art. 14 ust. 1 lit. a) zdanie drugie Dyrektywy 2003/96/WE nie wspominają o konieczności istnienia »szczególnych celów«”<sup>66</sup>. Niemniej jednak Rzecznik Generalny podkreślił, że wymagania stawiane państwom członkowskim ustanawiającym podatki „o szczególnych celach” są istotnie rygorystyczne. Wykładnia analizowanego artykułu Dyrektywy 2003/96/WE nie powinna prowadzić do ustalenia równie trudnych do spełnienia warunków, a wystarczającym powinno być zbadanie motywów podatku, czy rzeczywiście został wprowadzony „ze względów polityki ochrony środowiska”. Taki sposób postępowania nie stoi w sprzeczności z możliwością wykorzystania dorobku orzeczniczego Trybunału w celu ustalenia pojęcia podatku środowiskowego, do którego Rzecznik Generalny odwołuje się w dalszych punktach opinii<sup>67</sup>. W świetle wyroku w sprawie *Endesa* spełnienie celu środowiskowego przez podatek ustanowiony przez państwo członkowskie jest istotnie prostsze niż spełnienie warunków stawianych podatkom konsumpcyjnym o „szczególnym celu” w rozumieniu art. 1 ust. 2 Dyrektywy Horyzontalnej<sup>68</sup>.

*Ratio* wprowadzenia podatku może również wskazywać na jego środowiskowy charakter. Cele prawa można analizować *ex ante* lub *ex post*. W polskim porządku prawnym analiza celów regulacji *ex ante* może być zwodnicza i prowadzić do błędnych wniosków. Zdaniem B. Brzezińskiego rzeczywiste cele ustawodawcy można ustalić *ex post* na podstawie stanów wywołanych obowiązywaniem prawa, a także na podstawie preambuły aktu normatywnego<sup>69</sup>. Analiza celu regulacji odpowiada także ustaleniom

<sup>66</sup> Opinia Rzecznika Generalnego A. Rantosa przedstawiona w dniu 2 lutego 2023 r. w sprawie C-833/21, ECLI:EU:C:2023:66, pkt 49.

<sup>67</sup> Opinia Rzecznika Generalnego A. Rantosa przedstawiona w dniu 2 lutego 2023 r. w sprawie C-833/21 pkt 50 i nast.

<sup>68</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiająca ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie) (Dz.U. UE L z 2020 r., nr 58, s. 4 ze zm.); Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-103/17, *Messer France SAS v. Premier Ministre i in.*, ZOTSiSPI 2018, nr 7, poz. I-587, pkt 34–54.

<sup>69</sup> B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013, s. 121.

Trybunału w wyroku w sprawie *Transportes Jordi Besora*. Cel ustanowienia podatku środowiskowego nie powinien być wyłącznie budżetowy. Nieodłącznym elementem danin publicznych jest fakt, że zasilają one budżet wspólnoty publicznoprawnej albo instytucje okołobudżetowe. Niemożliwym zatem byłoby uniknięcie realizacji celu budżetowego przez podatek środowiskowy<sup>70</sup>. Możliwym jednak jest, aby ustanowić instytucje pozwalające na wykorzystanie dochodów z daniny do realizacji celu środowiskowego. Analiza ta może uwzględniać w szczególności „odgórne przeznaczenie” dochodów publicznych (*earmarking*)<sup>71</sup>. Zdaniem Rzecznika Generalnego M.C. Sancheza-Bordony za istnieniem bezpośredniego związku między podatkiem a realizowanymi celami może przemawiać struktura wydatków publicznych finansowanych z owego podatku. W opinii do sprawy C-103/17 *Messer Francja* Rzecznik Generalny zauważył, że wpływy przeznaczane na finansowanie działalności administracyjnej, a także spójności regionalnej są zasadniczymi zadaniami państwa i nie spełniają kryterium szczególnego celu. Jednak fakt, że na te cele przeznaczane jest około 30%, a pozostała część wpływów służy celowi „szczególnemu” poprzez jego promocję i współfinansowanie działań z nim związanych, przemawia za spełnieniem omawianego kryterium<sup>72</sup>. Co więcej, z góry określone przeznaczenie daniny publicznej wiąże się z pojęciem tzw. podwójnej dywidendy (podwójnego rezultatu<sup>73</sup>). W przypadku przeznaczenia dochodów z daniny na cele ochrony środowiska możliwa jest realizacja dwóch celów jednocześnie. Po pierwsze, dochodzi do internalizacji kosztów zewnętrznych. Po drugie, wspólnota publicznoprawna otrzymująca dochody z daniny może finansować proekologiczne inwestycje albo zmniejszyć opodatkowanie zatrudnienia, tym samym zwiększając podaż pracy<sup>74</sup>.

Końcowo należy zauważyć, że TSUE w swoim orzecznictwie dotyczącym podatków akcyzowych nie odwołuje się bezpośrednio do zasady „zanieczyszczający płaci”. Jak już zauważono, zasada ta nie została wysłowiona w prawie podatkowym Unii. Obecna treść przepisów harmonizujących opodatkowanie akcyzą zawiera szczątkowe regulacje związane z ochroną środowiska. Można uznać, że ze względu na odmienne cele harmonizacji

<sup>70</sup> Wyrok TSUE z dnia 27 lutego 2014 r. w sprawie C-82/12, pkt 29.

<sup>71</sup> P. Ekins, *European environmental taxes and charges: recent experience, issues and trends*, „Ecological Economics” 1999, nr 31(1), s. 42.

<sup>72</sup> Wyrok TSUE z dnia 25 lipca 2018 r. w sprawie C-103/17, pkt 77.

<sup>73</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie C-833/21, pkt 51.

<sup>74</sup> B. Draniewicz, *op. cit.*, Warszawa 2009, Legalis/el.

podatków energetycznych w Unii Europejskiej, dotychczas przed Trybunałem nie zawisła sprawa, w której istotnym byłaby wykładnia analizowanej zasady.

Nie zmienia to jednak faktu, że poczynione ustalenia pozwalają na sformułowanie istotnych wniosków co do opodatkowania środowiskowego w Unii Europejskiej. Co prawda sprawy zawisłe przed Trybunałem obejmowały przede wszystkim podatki konsumpcyjne o „szczególnych celach” nakładane na wyroby akcyzowe, ale ustalenia przedstawione w przytoczonych wyrokach mogą znaleźć zastosowanie do wszystkich danin o środowiskowym charakterze. Dorobek orzeczniczy TSUE pozwolił na scharakteryzowanie daniny środowiskowej jako świadczenia pieniężnego uiszczanego na rzecz związku publicznoprawnego o charakterze powszechnym, obowiązkowym, bezzwrotnym, ustalonym jednostronnie, zapewniającym realizację celów ochrony środowiska ze względu na sposób, w jaki zostało pomyślane pod względem struktury:

- 1) poprzez co wpływa na zachowanie podatników, umożliwiając wypełnienie celów polityki ochrony środowiska, np. gdy danina zniechęca do wykorzystywania produktu szkodliwego dla środowiska lub zachęca do używania innych produktów, których skutki są mniej szkodliwe dla środowiska, przyczynia się on do ochrony środowiska<sup>75</sup>; lub
- 2) zapewniając w ten sposób istnienie bezpośredniego związku między wykorzystaniem wpływów z tego podatku a celem środowiskowym, przy czym za niedostateczne należy uznać wyłącznie działania związane z organizacją budżetu wspólnoty publicznoprawnej.

W istocie rzeczy wyłącznie daniny spełniające pierwszą z wyżej wymienionych cech można uznać za daniny realizujące zasadę „zanieczyszczający płaci”<sup>76</sup>. Jeżeli bowiem danina o charakterze generalnym zostaje nałożona w równej mierze na zanieczyszczających i niezanieczyszczających, nie dochodzi do pełnej internalizacji zanieczyszczeń, a koszt społeczny pozostaje kosztem wspólnym. Uwzględniając powyższe wnioski, możliwym jest zbadanie wybranych podatków, co do których istnieje przypuszczenie o strukturze mogącej spełnić cechy daniny środowiskowej.

<sup>75</sup> Opinia Rzecznika Generalnego A. Rantosa przedstawiona w dniu 2 lutego 2023 r. w sprawie C-833/21, pkt 57.

<sup>76</sup> J.P. Barde, *Environmental Taxation: Experience in OECD Countries*, [w:] *Ecotaxation*, ed. T. O’Riordan, New York 1997, s. 235.

## 5. PODATKI REALIZUJĄCE ZASADĘ „ZANIECZYSZCZAJĄCY PŁACI”

Przechodząc do rozważań na bazie krajowego porządku prawnego, można uznać, że daniny środowiskowe muszą pozostawać związane z liczbowo wyrażonym korzystaniem ze środowiska albo finansują cele polityki ochrony środowiska. Związek ten musi być wyraźny, ale może przybrać postać bezpośrednią albo pośrednią. W ten sposób możliwe jest zaprojektowanie struktury podatku zgodnej z jednym z kryteriów wyrażonych w orzecznictwie TSUE. Natomiast podatek zgodny z PPP musi prowadzić do internalizacji kosztów zewnętrznych, a zatem spełniać kryterium co do elementów konstrukcyjnych podatku. Zgodnie z art. 3 pkt 4 p.o.s. przez emisje rozumie się wprowadzane bezpośrednio lub pośrednio, w wyniku działalności człowieka, do powietrza, wody, gleby lub ziemi substancje lub energie, takie jak ciepło, hałas, wibracje lub pola elektromagnetyczne. Nie każda emisja musi być szkodliwa dla środowiska, niemniej każda wpływa na jego naturalny stan. Im ściślejszy związek opodatkowania z wprowadzanymi do środowiska substancjami lub energią, tym bardziej spełniony będzie wspomniany warunek. Związek bezpośredni występuje w daninach, dla których przedmiotem opodatkowania jest w szczególności emisja, korzystanie ze środowiska albo źródło emisji, lub podstawa opodatkowania zależy bezpośrednio od wielkości emisji do środowiska albo liczby źródeł emisji. Związek pośredni występuje, gdy przedmiot opodatkowania lub podstawa opodatkowania obejmuje dobra lub usługi, które wiążą się, zdaniem ustawodawcy, ze zwiększonym korzystaniem ze środowiska<sup>77</sup>, w szczególności poprzez emisje. Gdyby bowiem uznać, że wystarczający jest jakikolwiek pośredni związek przedmiotu opodatkowania z korzystaniem ze środowiska, cały system podatkowy mógłby zostać uznany za „środowiskowy”.

Typowymi daninami w polskim porządku prawnym, które przejawiają bezpośredni związek z korzystaniem ze środowiska, są m.in. opłaty za korzystanie ze środowiska *sensu stricto* i opłaty eksploatacyjne, o których mowa w przepisach ustawy Prawo górnicze. Nie istnieje w polskim systemie prawnym podatek<sup>78</sup>, który *expressis verbis* zostałby określony przez ustawodawcę mianem podatku środowiskowego. Można jednak wyróżnić pewne podatki, które są bezpośrednio związane z korzystaniem ze środowiska.

<sup>77</sup> S. Smith, *Environmental tax design*, [w:] *Ecotaxation*, ed. T. O’Riordan, New York 1997, s. 23.

<sup>78</sup> Co do którego podatkowego charakteru nie ma sporu.

Takimi podatkami są podatek od środków transportowych, podatek od wydobycia niektórych kopalin, a w ograniczonym zakresie także podatek od nieruchomości, podatek rolny i podatek leśny<sup>79</sup>. Struktura dwóch wspomnianych podatków zostanie pokrótce przedstawiona, aby zbadać związek podatku z kryteriami wywiedzionymi z orzecznictwa TSUE.

Przedmiotem opodatkowania podatku od środków transportowych są środki transportu, których właścicielami lub posiadaczami są osoby fizyczne, osoby prawne lub jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej albo środki transportu, które zostały zarejestrowane na jedną z kategorii wymienionych podmiotów<sup>80</sup>. Zasadniczo zatem, podatek od środków transportowych został nałożony na źródła emisji zanieczyszczeń do powietrza. Można zauważyć, że maksymalne stawki podatku od środków transportowych rosną wraz ze wzrostem dopuszczalnej masy całkowitej środka transportowego albo liczby miejsc do siedzenia<sup>81</sup>. Przewóz ładunku wiąże się ze spalaniem paliwa w silniku spalinowym i, w konsekwencji, emisją zanieczyszczeń<sup>82</sup>. Wraz ze wzrostem masy ładunku rośnie, *ceteris paribus*, wartość wyemitowanych zanieczyszczeń. Trzeba też podkreślić, że ustawodawca przewiduje zwrot podatku od środków transportowych dla podatników dokonujących przewozów kombinowanych<sup>83</sup>. Przewozy te są uznawane za istotnie mniej emisyjne niż tradycyjne przewozy drogowe<sup>84</sup>. Problematicznym jawi się ustalenie związku podatku od środków

<sup>79</sup> E.G. Garcia, M.T. Soler-Roch, *Environment and Taxation: State Intervention from a Theoretical Point of View*, [w:] *Energy Taxation, Environmental Protection and State Aids: Tracing the Path from Divergence to Convergence*, ed. P. Pistone, M. Villar Ezcurra, Amsterdam 2016, s. 43. Podobnie A. Bartosiewicz, *Działania związane z ochroną środowiska oraz ochroną przyrody a ulgi i zwolnienia podatkowe*, Publikacje Elektroniczne ABC.

<sup>80</sup> Art. 8 w zw. z art. 9 ust. 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. z 2025 r., poz. 707, dalej: u.p.o.l.).

<sup>81</sup> Art. 10 ust. 1 u.p.o.l.

<sup>82</sup> Motyw 2 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 maja 2006 r. zmieniającej dyrektywę 1999/62/WE w sprawie pobierania opłat za użytkowanie niektórych typów infrastruktury przez pojazdy ciężarowe brzmi: Niezbędnym elementem wspierania zrównoważonego rozwoju transportu we Wspólnocie jest sprawiedliwszy system pobierania opłat za korzystanie z infrastruktury drogowej oparty na zasadzie „użytkownik płaci” oraz możliwość stosowania zasady „zanieczyszczający płaci”, na przykład poprzez wprowadzenie zróżnicowanych opłat za przejazd w zależności od wpływu pojazdu na środowisko.

<sup>83</sup> Art. 11a u.p.o.l.

<sup>84</sup> Komisja Europejska, Wniosek Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniająca dyrektywę 1999/62/WE w odniesieniu do przedłużenia okresu, w którym bezemisyjne pojazdy ciężkie mogą korzystać ze znacznie obniżonych stawek opłat

transportowych z celami polityki ochrony środowiska. Ustawa milczy bowiem o jakimkolwiek zróżnicowaniu stawek podatku pod względem emisyjności środka transportu. Może się zatem okazać, że własność pojazdu napędzanego energią elektryczną, o dopuszczalnej masie całkowitej powyżej 12 ton będzie wiązać się z opodatkowaniem wyższą stawką podatku niż własność pojazdu o napędzie spalinowym, o takiej samej dopuszczalnej masie całkowitej. Niemniej jednak organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą zróżnicować stawki podatku od środków transportowych w zależności od emisyjności środka transportowego<sup>85</sup>. Można uznać, że szczególna konstrukcja podatku w rozumieniu orzecznictwa TSUE zostaje spełniona przez podatek od środków transportowych, dla którego przewidziano zróżnicowanie stawek podatkowych w zależności od emisyjności środka transportowego. W pozostałych przypadkach próśrodowiskowy charakter podatku pozostaje ograniczony i nie można uznać analizowanej daniny za spełniającej cechy podatku środowiskowego. Trzeba zauważyć, że zróżnicowanie opodatkowania ze względu na emisyjność środka transportowego zostało przewidziane w ramach opłat poddanych harmonizującemu oddziaływaniu dyrektywy 1999/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 czerwca 1999 r. w sprawie pobierania opłat za użytkowanie infrastruktury drogowej przez pojazdy<sup>86</sup>. Wspomniana dyrektywa ma zastosowanie także do podatku od środków transportowych, ale nie przewiduje *expressis verbis* zróżnicowania stawek podatków od korzystania ze środowiska.

Drugim podatkiem w polskim porządku prawnym, który można by nazwać „podatkiem środowiskowym” bezpośrednio związanym z korzystaniem ze środowiska, jest podatek od wydobycia niektórych kopalin. Podatek ten obejmuje w swoim przedmiocie wydobycie miedzi, srebra, gazu ziemnego i ropy naftowej. Analizowany podatek został wprowadzony do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin<sup>87</sup>. Zdaniem ustawodawcy do dnia wejścia w życie przepisów o podatku od wydobycia niektórych kopalin, w Polsce nie było właściwego

---

infrastrukturalnych lub opłat za korzystanie z infrastruktury bądź ze zwolnień z ich uiszczania, COM/2025/348 final.

<sup>85</sup> Np. Uchwała nr LVII/584/2022 Rady Miejskiej Koła z dnia 29 listopada 2022 r. (Dz.Urz. Woj. Wlkp. z 2022 r., poz. 8836).

<sup>86</sup> Dz.U. UE L z 1999 r., nr 187, str. 42 ze zm.

<sup>87</sup> Ustawa z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (Dz.U. z 2022 r., poz. 1539 ze zm.).

opodatkowania wydobycia surowców naturalnych. Podatek od wydobycia niektórych kopalin jest tego rodzaju „rentą surowcową”<sup>88</sup>.

Co do zasady, przedmiotem opodatkowania podatku od wydobycia kopalin jest wydobycie kopalin określonych w ustawie. Wydobycie kopalin jest zaś postacią korzystania ze środowiska<sup>89</sup>. Na wstępie należy zauważyć, że pomiędzy konstrukcją podatku od wydobycia niektórych kopalin oraz opłaty eksploatacyjnej, o której mowa w art. 134 Prawa geologicznego i górniczego<sup>90</sup>, występują istotne podobieństwa. Podstawę opodatkowania stanowi ilość miedzi i srebra, a dla gazu ziemnego i ropy naftowej wartość wydobytych surowców<sup>91</sup>. Zarówno wysokość opłaty eksploatacyjnej, jak i wysokość podatku od wydobycia miedzi i srebra zależy od ilości wydobytej kopaliny. Jeżeli zatem opłaty eksploatacyjne są szczególnym rodzajem opłat za korzystanie ze środowiska *sensu largo*, to również podatek od wydobycia niektórych kopalin może zostać uznany za daninę środowiskową. Pewnych wątpliwości co do prawidłowości powyższego twierdzenia nastrocza fakt, że podatek od wydobycia niektórych kopalin spełnia przede wszystkim funkcję fiskalną. Środki publiczne pochodzące z podatku od wydobycia niektórych kopalin nie są środkami celowymi i ich przeznaczenie nie prowadzi do „podwójnej dywidendy”. Niemniej jednak, jak zauważył TSUE w wyroku w sprawie *Endesa*, nawet jeżeli rzeczywiste cele wprowadzenia podatku były czysto fiskalne, to z analizy *ex post* może okazać się, że podatek realizuje także cele ochrony środowiska. Skoro bowiem, „podatek zniechęca do konsumpcji produktu szkodliwego dla środowiska, należy uznać, że przyczynia się on do ochrony środowiska”<sup>92</sup>. Zaznaczyć należy, że rozważania Trybunału dotyczyły odstąpienia od zwolnienia ze zharmonizowanego podatku akcyzowego, które należy rozpatrywać zawężająco jako wyjątek od reguły. Można jednak zauważyć, że podatek od wydobycia niektórych kopalin zmniejsza rentowność<sup>93</sup> działalności gospodarczej

<sup>88</sup> Rządowy projekt ustawy o podatku od wydobycia niektórych kopalin z projektami aktów wykonawczych, Sejm VII kadencji, druk sejmowy nr 144 z 19 stycznia 2012 r.

<sup>89</sup> J. Boć, M. Górski, *Komentarz do art. 4, [w:] Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Warszawa 2001, LEX/el.

<sup>90</sup> Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1290 ze zm).

<sup>91</sup> Art. 6 ustawy z dnia 2 marca 2012 r. o podatku od wydobycia niektórych kopalin (t.j. Dz.U. z 2022 r., poz. 1539 z późn. zm.), dalej: u.p.w.n.k.

<sup>92</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie C-833/21, pkt 55.

<sup>93</sup> Kwota zapłaconego podatku od niektórych kopalin znajduje się w katalogu kosztów niepotrącalnych zgodnie z art. 16 ust. 1 pkt 67 ustawy z dnia 15 lutego 1992 r.

związanej z intensywnym korzystaniem ze środowiska w postaci eksploatacji złóż kopalin. W świetle przytoczonych rozważań TSUE można zatem przyjąć, że podatek ten pośrednio realizuje cele ochrony środowiska<sup>94</sup>.

Najbardziej wyraźny związek celów ochrony środowiska z przedmiotem opodatkowania można zaobserwować w przepisach dotyczących podatku akcyzowego. W art. 283 ust. 2 p.o.ś. ustawodawca wyraźnie wskazuje, że stawki podatku akcyzowego powinny być kalkulowane w szczególności tak, aby zapewniać niższe ceny paliw i olejów o niższym stopniu szkodliwości dla środowiska. Umieszczenie przepisów dotyczących podatku akcyzowego w dziale ustawy Prawo ochrony środowiska dotyczącym środków finansowo-prawnych prowadzi do wniosku, że podatek akcyzowy od wyrobów energetycznych może zostać zaliczony do danin środowiskowych, jednak nie w pełnym zakresie. W doktrynie panuje zgoda co do przynależności podatków energetycznych do grupy danin o charakterze ekologicznym<sup>95</sup>. Związek opodatkowania wyrobów energetycznych z ochroną środowiska został wyrażony *expressis verbis* przez prawodawcę unijnego w motywach 6, 7, 11 i 12 Dyrektywy 2003/96/WE. W motywie 7 Dyrektywy 2003/96/WE unijny prawodawca zauważył, że opodatkowanie produktów energetycznych i – w odpowiednim przypadku – energii elektrycznej jest jednym z instrumentów dostępnych po to, by osiągnąć cele Protokołu z Kioto. Natomiast w motywie 12 analizowanego aktu podkreślono, że ceny energii są elementami kluczowymi wspólnotowej polityki energetycznej, transportowej i ochrony środowiska. Jak zauważył TSUE w wyroku w sprawie C-465/15:

Ustalenie w taki sposób jej [Dyrektywy 2003/96/WE – S.J.L.] materialnego zakresu zastosowania pozwala bowiem na ustalenie minimalnych poziomów opodatkowania na skalę Unii Europejskiej w sposób łączny zarówno dla produktów energetycznych, jak i dla energii elektrycznej, i ostatecznie ma na celu osiągnięcie podwójnego celu zamierzonego przez wspomnianą dyrektywę w motywach 2–6, 7, 11 i 12, to znaczy z jednej strony zapewnienia prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego w sektorze energii elektrycznej, a z drugiej strony wspierania celów polityki ochrony środowiska<sup>96</sup>.

---

o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 278 ze zm.), dalej: u.p.d.o.p.

<sup>94</sup> Wyrok TSUE z dnia 22 czerwca 2023 r. w sprawie C-833/21, pkt. 45 i 46.

<sup>95</sup> S. Smith, *op. cit.*, s. 23; D. Danecka, W. Radecki, *op. cit.*, s. 195. P. Ekins, *op. cit.*, s. 9–62. Wyrok TSUE z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie C-31/17 *Cristal Union v. Ministre de l'Économie et des Finances*, ECLI:EU:C:2018:168, pkt 34.

<sup>96</sup> Wyrok TSUE z dnia 7 września 2017 r. w sprawie C-465/15, *Hüttenwerke Krupp Mannesmann GmbH v. Hauptzollamt Duisburg*, ECLI:EU:C:2017:640, pkt 26.

Co więcej, w świetle obecnie trwających prac legislacyjnych Komisja Europejska proponuje zmianę trzeciego motywu Dyrektywy 2003/96/WE, który miałby otrzymać brzmienie uwzględniające odwołanie do zasady PPP: opodatkowanie energii może przyczynić się do osiągnięcia ambitnego celu polegającego na ograniczeniu do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% w stosunku do poziomu z 1990 r., a także celu zerowego zanieczyszczenia dzięki wdrożeniu zasady „zanieczyszczający płaci”, jeżeli w opodatkowaniu paliw silnikowych, paliw do ogrzewania i energii elektrycznej lepiej uwzględni się ich wpływ na środowisko i zdrowie. W swoich konkluzjach w sprawie unijnych ram opodatkowania energii Rada zatwierdziła, że opodatkowanie energii może przyczynić się do realizacji tych celów<sup>97</sup>. W art. 9–11 Dyrektywa 2003/96/WE ustanawia minimalne poziomy opodatkowania, do których przestrzegania zobowiązane są państwa członkowskie. Jednakże w treści analizowanego aktu prawodawca unijny nie odwołuje się do zasady „zanieczyszczający płaci”. Niemniej TSUE wywodzi cele ochrony środowiska, które mają realizować państwa członkowskie na mocy Dyrektywy 2003/96/WE, z przytoczonych wyżej motywów tego aktu. Zdaniem Trybunału „dyrektywa 2003/96 zmierza również do realizacji celu, wymienionego w jej motywach 6, 7, 11 i 12 w postaci wspierania celów polityki ochrony środowiska”<sup>98</sup>. Trzeba zaznaczyć, że pierwotne założenia, a także późniejsze propozycje Komisji Europejskiej uwzględniały cele ochrony środowiska w przepisach samej dyrektywy<sup>99</sup>. W szczególności proponowano, aby państwa członkowskie wprowadziły rozróżnienie opodatkowania wyrobów energetycznych ze względu na emisje dwutlenku węgla<sup>100</sup>. Propozycja ta nie została jednak przyjęta. Komisja Europejska prowadziła konsultacje publiczne w zakresie zmian w opodatkowaniu wyrobów energetycznych również w 2020 r., a 14 lipca 2021 r. przedstawiono projekt nowelizacji Dyrektywy 2003/96/WE. Prace legislacyjne nad nowelizacją Dyrektywy 2003/96/WE trwają nadal, a dotychczasowy

<sup>97</sup> Komisja Europejska, Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona), COM/2021/563 final.

<sup>98</sup> Wyrok z dnia 7 marca 2018 r. w sprawie C-31/17 *Cristal Union v. Ministre de l'Économie et des Finances*, ECLI:EU:C:2018:168, pkt 34.

<sup>99</sup> H. Kogels, *Energy Taxes and Emissions Trading on the Bumpy Road to a Climate Neutral EU*, „EC Tax Review” 2020, nr 5, s. 210.

<sup>100</sup> Komisja Europejska, Wniosek Dyrektywa Rady zmieniająca dyrektywę 2003/96/WE w sprawie restrukturyzacji wspólnotowych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej, COM/2011/0169.

kompromis w Radzie UE przewiduje uwzględnienie zasady PPP w opodatkowaniu wyrobów energetycznych<sup>101</sup>.

W Polsce obrót wyrobami energetycznymi podlega opodatkowaniu podatkiem akcyzowym<sup>102</sup>. Podatek akcyzowy jest podatkiem częściowo zharmonizowanym na mocy Dyrektywy Horyzontalnej<sup>103</sup> i dyrektyw sektorowych. Do wyrobów akcyzowych, z którymi wiąże się przedmiot opodatkowania akcyzą, zalicza się w szczególności wyroby energetyczne<sup>104</sup>. Dyrektywa 2003/96/WE harmonizuje zasady opodatkowania wyrobów energetycznych w państwach członkowskich UE. Pod pojęciem wyroby energetyczne rozumie się przede wszystkim wyroby węglowe, olejowe i gazowe<sup>105</sup> będące paliwami grzewczymi lub silnikowymi. Takie zużycie wyrobów energetycznych prowadzi do emisji szkodliwych substancji do środowiska w rozumieniu przepisów ustawy Prawo ochrony środowiska. Przekazanie wyrobów energetycznych do konsumpcji, stanowiące, co do zasady, moment powstania obowiązku podatkowego, poprzedza wprowadzenie zanieczyszczeń do powietrza. Jednocześnie, najczęściej<sup>106</sup>, wyroby energetyczne są surowcami naturalnymi wydobywanymi z kopalni. Ich wydobycie jest przedmiotem opodatkowania innych danin środowiskowych. Można zatem zauważyć pośredni związek opodatkowania konsumpcji wyrobów energetycznych z korzystaniem ze środowiska w postaci emisji zanieczyszczeń i eksploatacji kopalni. Emisja zanieczyszczeń następuje z chwilą faktycznej konsumpcji wyrobu energetycznego. W motywie 3 nowelizacji Dyrektywy zauważono, że opodatkowanie energii może przyczynić się do osiągnięcia ambitnego celu polegającego na ograniczeniu do 2030 r. emisji gazów cieplarnianych netto o co najmniej 55% w stosunku do poziomu z 1990 r., a także celu zerowego zanieczyszczenia dzięki wdrożeniu zasady „zanieczyszczający płaci”, jeżeli w opodatkowaniu paliw

<sup>101</sup> Komisja Europejska, Wniosek Dyrektywa Rady w sprawie restrukturyzacji unijnych przepisów ramowych dotyczących opodatkowania produktów energetycznych i energii elektrycznej (wersja przekształcona), COM (2021) 563.

<sup>102</sup> Art. 3 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 126 ze zm.), dalej: u.p.a.

<sup>103</sup> Dyrektywa Rady (UE) 2020/262 z dnia 19 grudnia 2019 r. ustanawiająca ogólne zasady dotyczące podatku akcyzowego (przekształcenie) (Dz.U. UE L z 2020 r., nr 58, s. 4 ze zm.).

<sup>104</sup> Art. 2 ust. 1 pkt 1 u.p.a.

<sup>105</sup> Art. 2 ust. 1 Dyrektywy 2003/96/WE.

<sup>106</sup> Biopaliwa produkowane są z olejów roślinnych; Krajowa Izba Biopaliw, *Biopaliwa*, <https://kib.pl/biopaliwa/> (dostęp: 17.11.2025).

silnikowych, paliw do ogrzewania i energii elektrycznej lepiej uwzględni się ich wpływ na środowisko i zdrowie.

Obecnie treść normatywna Dyrektywy 2003/96/WE z zakresu ochrony środowiska obejmuje przede wszystkim możliwość rezygnacji przez państwo członkowskie ze zwolnienia z opodatkowania dla wyrobów energetycznych wykorzystywanych do produkcji energii elektrycznej<sup>107</sup> oraz zwolnień dla energii elektrycznej i zużycia wyrobów akcyzowych dla celów środowiskowych zgodnie z art. 15 i 16 Dyrektywy 2003/96/WE. Niemniej jednak w świetle art. 1 ust. 2 Dyrektywy Horyzontalnej oprócz podatku od wyrobów energetycznych państwa członkowskie mogą także nakładać na wyroby akcyzowe inne podatki pośrednie, pod warunkiem, że podatki te są zgodne z unijnymi przepisami podatkowymi dotyczącymi podatku akcyzowego lub podatku od wartości dodanej w zakresie określenia podstawy opodatkowania, obliczania podatku, wymagalności i monitorowania podatku, z wyłączeniem przepisów dotyczących zwolnień. Wspomniane przepisy były przedmiotem wykładni TSUE w sprawach z zakresu podatków konsumpcyjnych. Zgodnie z przytoczonym wyżej, utrwalonym orzecznictwem Trybunału art. 1 ust. 2 Dyrektywy Horyzontalnej należy interpretować ściśle, jako że ustanawia on wyjątek od wyłączności opodatkowania akcyzą. Ścisła wykładnia przepisów dyrektywy dotyczy jednak wyłącznie zharmonizowanych wyrobów akcyzowych. Dopuszczalnym jest objęcie podatkiem konsumpcyjnym innych, niezharmonizowanych produktów energetycznych, niezależnie od postanowień prawa unijnego<sup>108</sup>, co pozwala na ustanowienie przez państwa członkowskie innych podatków pośrednich realizujących cele środowiskowe.

Trzeba poczynić pewne zastrzeżenia co do środowiskowego charakteru podatku od wyrobów energetycznych. Przede wszystkim prawodawca unijny przewidział możliwość zwolnienia lub obniżenia podatku produktów energetycznych wykorzystywanych przez zakłady energochłonne. W świetle art. 17 ust. 1 lit. a) Dyrektywy 2003/96/WE zakład energochłonny oznacza jednostkę gospodarczą, w której koszty nabycia produktów energetycznych i energii elektrycznej wynoszą przynajmniej 3,0% wartości produkcji lub

<sup>107</sup> Art. 14 ust. 1 lit a) zdanie drugie Dyrektywy 2003/96/WE.

<sup>108</sup> Wyrok TSUE z dnia 5 lipca 2007 r. w sprawie C-145/06, Fendt Italiana Srl v. Agenzia Dogane Ufficio – Dogane Di Trento, ZOTSiS 2007, nr 7A, poz. I-5869, pkt 45, ECLI:EU:C:2007:411. Wyrok TSUE z dnia 4 czerwca 2015 r. w sprawie C-5/14, Kernkraftwerke Lippe-Ems GmbH v. Hauptzollamt Osnabrück, ZOTSiS 2015, nr 6, poz. I-354, ECLI:EU:C:2015:354.

krajowy należny podatek energetyczny wynosi przynajmniej 0,5% wartości dodanej. Przedmiotowe zwolnienie jest obiektem krytyki ze strony zagranicznej literatury jako podważające środowiskowe cele Dyrektywy 2003/96/WE. Zakłady energochłonne zazwyczaj emitują istotne wartości zanieczyszczeń do środowiska<sup>109</sup>, a przyznanie takim zanieczyszczającym ulg podatkowych stoi w sprzeczności z zasadą PPP. Także Komisja Europejska w propozycji nowelizacji Dyrektywy 2003/96/WE zauważyła, że „dyrektywa ETD faworyzuje *de facto* wykorzystanie paliw kopalnych. Stosowane są bardzo rozbieżne stawki krajowe w połączeniu z szerokim zakresem zwolnień i obniżek podatkowych. Taki szeroki zakres zwolnień i obniżek to formy zachęt dotyczących paliw kopalnych, które nie są zgodne z celami dyrektywy”<sup>110</sup>.

Polski ustawodawca zdecydował się na wprowadzenie zwolnień dla zakładów energochłonnych. Zgodnie z art. 31a ust. 1 pkt 8, art. 31b ust. 1 pkt 5, art. 31d ust. 1 u.p.a. zwolnione od akcyzy zostały czynności podlegające opodatkowaniu, których przedmiotem są wyroby węglowe, wyroby gazowe oraz energia elektryczna przeznaczona do celów opałowych. Aby skorzystać ze zwolnienia, konieczne jest spełnienie kryterium wartościowego udziału wyrobów energetycznych w wartości produkcji sprzedanej. Co więcej, ustawodawca wymaga także, aby dla potrzeb skorzystania ze zwolnienia zakłady energochłonne wykorzystujące wyroby gazowe lub węglowe wprowadziły w życie system prowadzący do osiągnięcia celów dotyczących ochrony środowiska lub do podwyższenia efektywności energetycznej. Najczęściej system ten będzie obejmował normy międzynarodowe dotyczące zarządzania środowiskowego<sup>111</sup>. Można zatem uznać, że ustawodawca ograniczył negatywny dla środowiska efekt zwolnienia zakładów energochłonnych z akcyzy poprzez ustanowienie wymagania wdrożenia systemu zarządzania środowiskowego lub efektywności energetycznej.

Konkludując, należy zauważyć, że w Polsce system podatków o celach środowiskowych jest różnicowany, choć nie występuje podatek, który jednoznacznie mógłby zostać określony mianem środowiskowego. Brak również definicji takiego podatku w systemie prawa. Dorobek doktryny

<sup>109</sup> D. Deak, *Environmental Tax Harmonization and Competition-Centred Legal Practice of EUCJ*, „EC Tax Review” 2017, t. 26(6), s. 307.

<sup>110</sup> Komisja Europejska, Wniosek Dyrektywa Rady..., COM/2021/563 final.

<sup>111</sup> Np. interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 22 sierpnia 2024 r. znak: 0111-KDIB3-3.4013.122.2024.2.AW, EUREKA/el., interpretacja indywidualna Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z dnia 22 grudnia 2023 r. znak: 0111-KDIB3-3.4013.326.2023.1.JSU, EUREKA/el.

i orzecznictwa TSUE pozwala na zidentyfikowanie podatków stosowanych w Polsce, które można uznać za realizujące cele ochrony środowiska, a tym samym będące instrumentami zasady „zanieczyszczający płaci”. Podatków spełniających te cechy jest niewiele, a realizacja celów środowiskowych następuje poprzez szczątkowe regulacje. W szczególności wykazano, że podatek od środków transportowych może spełniać kryteria podatku środowiskowego, jeżeli uzależniono stawki podatkowe od emisyjności albo normy emisji środka transportowego. *Prima facie*, za podatek środowiskowy można także uznać podatek od wydobycia niektórych kopaliny. Poprzez zmniejszenie rentowności podatników wydobywających kopaliny objęte tym podatkiem, danina ta może wywoływać efekt zniechęcający do podejmowania takiej działalności, a zarazem zwiększać rynkowy próg wejścia. Potencjalnie za podatek środowiskowy mógłby zostać uznany podatek akcyzowy. Przedmiotem opodatkowania akcyzą są nośniki energii, których konsumpcja prowadzi do istotnych zanieczyszczeń. Niemniej jednak, ze względu na istniejącą taryfę podatkową i system zwolnień podatkowych dla zakładów energochłonnych, istota podatku akcyzowego jako instrumentu zasady PPP zostaje ograniczona. Można jednak oczekiwać, że nowelizacja Dyrektywy 2003/96/WE zmieni ten stan rzeczy.

## 6. WNIOSKI

Zasada „zanieczyszczający płaci” nie znalazła bezpośredniego odzwierciedlenia w uzasadnieniach przeanalizowanego orzecznictwa TSUE. Stan ten można tłumaczyć kilkoma przyczynami. Zasadniczym czynnikiem ograniczającym zastosowanie PPP w prawie podatkowym jest konflikt tej zasady z fundamentalnymi zasadami prawa podatkowego, w szczególności z zasadą zdolności płatniczej podatnika<sup>112</sup>. Niejasnym jest także treść normatywna tej zasady w relacji do innych zasad prawa podatkowego. Choć analizowana zasada należy do podstawowych zasad ochrony środowiska, nie uzyskała ona statusu zasady prawa podatkowego. Nie budzi wątpliwości, że organy stosujące prawo podatkowe w procesie wykładni uwzględniają przede wszystkim zasady właściwe dla tej gałęzi prawa. Także w polskim porządku prawnym ustawodawca nie zdecydował się na jednoznaczne ukształtowanie instytucji podatkowych bezpośrednio nawiązujących do zasady „zanieczyszczający płaci”, co jednak nie wydaje się niezbędne.

<sup>112</sup> D. Deak, *op. cit.*, s. 306.

Zasada ta może bowiem znajdować zastosowanie przede wszystkim jako dyrektywa postępowania, wskazująca pożądaną sposób ukształtowania struktury podatku tak, aby podmioty powodujące zanieczyszczenia ponosiły ciężary związane z ich wprowadzaniem do środowiska. *De lege lata*, aby zasada „zanieczyszczający płaci” mogła znaleźć zastosowanie w prawie podatkowym, trzeba zaakceptować szersze rozumienie jej normowania, uwzględniające środki finansowo-prawne jako instrumenty jej realizacji. Takie rozumienie zasady PPP spełnia kryteria wskazane w orzecznictwie TSUE nawiązujące do definicji podatku o celach środowiskowych.

Definicja podatku środowiskowego sformułowana przez Trybunał w wyroku w sprawie *Endesa* stanowi istotny wkład w rozwój prawa podatkowego. Trzeba przy tym zaznaczyć, że nie każdy podatek realizujący cele ochrony środowiska w rozumieniu przedstawionym przez TSUE może zostać uznany za instrument zasady „zanieczyszczający płaci”. Wyłącznie podatki, które prowadzą do internalizacji kosztów zewnętrznych, można uznać za instrumenty tej zasady. Skutkiem uwzględnienia zasady PPP w pojęciu podatku środowiskowego jest przyjęcie, że za podatki środowiskowe mogą zostać uznane wyłącznie podatki prowadzące do internalizacji kosztów zewnętrznych ze względu na swoją strukturę. Kryterium przeznaczenia na cele środowiska dochodów z daniny o charakterze generalnym należy uznać za niewystarczające.

Na podstawie dotychczasowych rozważań można stwierdzić, że podatki pełnią funkcję instrumentów zasady „zanieczyszczający płaci” o ograniczonym znaczeniu praktycznym. W istocie rzeczy PPP w prawie podatkowym odgrywa rolę postulatu aksjologicznego, który wymaga precyzyjnego ukształtowania struktury danin, by skutecznie internalizować koszty zewnętrzne. Niemniej, w praktyce realizacja celów polityki ochrony środowiska za pomocą podatków sprowadza się zazwyczaj do rozwiązań selektywnych w postaci proekologicznych zwolnień podatkowych oraz kształtowania taryfy podatkowej z uwzględnieniem tych celów. Pod względem dochodów budżetowych najistotniejsze znaczenie wśród podatków środowiskowych ma podatek akcyzowy, który, stając się składnikiem ceny wyrobów energetycznych, pośrednio ogranicza popyt na te produkty. Zasadniczymi instrumentami finansowo-prawnymi realizacji zasady „zanieczyszczający płaci” w Polsce pozostają standardy ochrony środowiska oraz opłaty za korzystanie ze środowiska *sensu largo*. Podatki środowiskowe zyskują jednak na znaczeniu i można oczekiwać, że wraz z nowelizacją dyrektywy 2003/96/WE w pełniejszym stopniu uwzględnione zostaną normy wynikające z zasady „zanieczyszczający płaci”.

## BIBLIOGRAFIA

### Literatura

- Barczak A., *Oplaty za korzystanie ze środowiska jako źródło finansowania zadań ochronnych jednostek samorządu terytorialnego / Environmental Fees as a Source of Financing Local Government Units' Protection-related Tasks*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego. Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” 2016, nr 82, <https://doi.org/10.18276/frfu.2016.4.82/1-58>
- Barde J.P., *Environmental Taxation: Experience in OECD Countries*, [w:] *Ecotaxation*, ed. T. O’Riordan, New York 1997.
- Bartosiewicz A., *Działania związane z ochroną środowiska oraz ochroną przyrody a ulgi i zwolnienia podatkowe*, Publikacje Elektroniczne ABC.
- Boć J., Górski M., *Komentarz do art. 4*, [w:] *Ustawa – Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. J. Jendrośka, Warszawa 2001.
- Borodo A., *Oplaty i kary za korzystanie ze środowiska – aspekty finansowo-prawne*, „Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu” 2016, nr 3(4), <https://doi.org/10.12775/PBPS.2016.014>
- Brzeziński B., *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013.
- Brzeziński B., Morawski W., *Oplata za gospodarcze korzystanie ze środowiska a przepisy Ordynacji podatkowej*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 1999, nr 3–4.
- Danecka D., Radecki W., *Zasada „zanieczyszczający płaci” w czeskim prawie środowiska w porównaniu z prawem polskim*, „Przegląd Prawa Ochrony Środowiska” 2015, nr 1, <https://doi.org/10.12775/PPOS.2015.009>
- Deak D., *Environmental Tax Harmonization and Competition-Centred Legal Practice of EUCJ*, „EC Tax Review” 2017, t. 26(6), <https://doi.org/10.54648/ECTA2017033>
- Draniewicz B., *Oplata produktowa*, Warszawa 2009.
- Dworkin R., *Taking Rights Seriously*, London 2013.
- Ekins P., *European environmental taxes and charges: recent experience, issues and trends*, „Ecological Economics” 1999, nr 31(1), [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(99\)00051-8](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(99)00051-8)
- Fill W., *Oplata jako prawnofinansowy instrument gospodarowania odpadami*, „Finanse Komunalne” 2012, nr 10.
- Garcia E.G., Soler-Roch M.T., *Environment and Taxation: State Intervention from a Theoretical Point of View*, [w:] *Energy Taxation, Environmental Protection and State Aids: Tracing the Path from Divergence to Convergence*, ed. P. Pistone, M. Villar Ezcurra, Amsterdam 2016.
- Gruszecki K., *Glosa do wyroku NSA z 6 lutego 2014 r.*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 4.
- Gruszecki K., *Oplaty za korzystanie ze środowiska w prawie ochrony środowiska*, „Glosa” 2003, nr 7.
- Gruszecki K., *Prawo ochrony środowiska: komentarz*, Warszawa 2020.
- Helios J., Jedlecka W., *Wykładnia prawa Unii Europejskiej ze stanowiska teorii prawa*, Wrocław 2018.
- Kogels H., *Energy Taxes and Emissions Trading on the Bumpy Road to a Climate Neutral EU*, „EC Tax Review” 2020, nr 5, <https://doi.org/10.54648/ECTA2020047>

- Korzeniowski P., *Zasady prawne ochrony środowiska*, Łódź 2010, <https://doi.org/10.18778/7525-470-9>
- Kotzur M., *Title XX. Environment*, [w:] *European Union Treaties: Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union*, ed. R. Geiger, D.-E. Khan, M. Kotzur, München 2015.
- Krämer L., *The Polluter-Pays Principle in EC Law*, [w:] *Environmental principles: from political slogans to legal rules*, ed. N. de Sadeleer, New York 2020.
- Leszczyński L., *Kryteria pozaprawne w sądowej wykładni prawa*, Warszawa 2022.
- Lewandowski M., *Opodatkowanie sektora energetycznego w Polsce. Bezpieczeństwo energetyczne, ochrona środowiska i zrównoważony rozwój*, Warszawa 2024.
- Małecki J., *Podatki jako instrument ochrony środowiska*, [w:] *System instytucji prawnofinansowych PRL*, t. III, *Instytucje budżetowe*, red. M. Weralski, Wrocław 1985.
- Małecki J., *Prawnofinansowe instrumenty ochrony środowiska*, [w:] *Regulacje prawa finansów publicznych i podatkowego. Podsumowanie stanu obecnego i dynamika zmian. Księga jubileuszowa dedykowana Profesor Wiesławie Miemiec*, red. P. Borszowski, Warszawa 2020.
- Nowak-Far A., *Prawodawstwo Unii Europejskiej dotyczące opłat drogowych stosowanych wobec przedsiębiorstw transportu ciężarowego a nowe trendy polityki fiskalnej*, „*Studia Europejskie*” 2001, nr 2.
- OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, OECD/LEGAL/0102, Paryż 1972.
- Pchalek M., *Komentarz do art. 7*, [w:] *Prawo ochrony środowiska. Komentarz*, red. M. Górski i in., Warszawa 2019.
- Pezzey J., *Market Mechanisms of Pollution Control: “Polluter-pays”*, *Economic and Practical Aspects*, [w:] *Sustainable Environmental Management*, ed. R.K. Turner, Boulder 1988.
- Pitrone F., *Definiendo los “Impuestos Ambientales” Aportes desde el Tribunal de Justicia de la Unión Europea*, „*Ius Et Veritas*” 2014, nr 49.
- Pyć D., *Zasady prawne ochrony środowiska*, [w:] *Ochrona środowiska*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2005.
- Rotko J., *Instrumenty prawne ochrony przyrody*, [w:] *Teoretyczne podstawy prawa ochrony przyrody*, red. W. Radecki, Wrocław 2006.
- Skalimowski P.K., *Nieodpłatność w prawie podatkowym*, Białystok 2021.
- Smith S., *Environmental Tax Design*, [w:] *Ecotaxation*, ed. T. O’Riordan, New York 1997.
- Sommer J., *Glosa do orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 1991 r.*, U.2/91, „*Państwo i Prawo*” 1992, nr 9.
- Stoczkiewicz M., *Prawo ochrony klimatu w kontekście praw człowieka*, Warszawa 2021.

## Netografia

- Krajowa Izba Biopaliw, *Biopaliwa*, <https://kib.pl/biopaliwa/> (dostęp: 17.11.2025).
- OECD, *Recommendation of the Council on OECD Legal Instruments Guiding Principles concerning International Economic Aspects of Environmental Policies*, <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/4/4.en.pdf> (dostęp: 20.06.2025).
- Słownik języka polskiego, hasło: *instrument*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/instrument.html> (dostęp: 6.08.2025).
- Słownik języka polskiego, hasło: *środek*, <https://sjp.pwn.pl/doroszewski/srodek;5505878.html> (dostęp: 6.08.2025).
- Słownik języka polskiego, hasło: *środek prawny*, <https://sjp.pwn.pl/szukaj/%C5%9Brodek%20prawny.html> (dostęp: 6.08.2025).



Piotr Łukawczyk\* 

## GŁOSA DO WYROKU NACZELNEGO SĄDU ADMINISTRACYJNEGO Z DNIA 9 LIPCA 2024 R., SYGN. II FSK 397/24

**Streszczenie:** Głosowany wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego odnosi się do zagadnienia związania definicją legalną pojęcia prawnego „dotacji” (niezdefiniowanego w ustawie podatkowej, ujętego w ustawie niebędącej ustawą podatkową) przy jednoczesnym braku wyraźnego odesłania do tej definicji legalnej. Powiązana z tym zagadnieniem praktyka orzecznicza nie jest jednolita, wobec czego głosowany wyrok zasługuje na uwagę ze względu na stanowisko w nim wyrażone. Jest to pierwsze rozstrzygnięcie Naczelnego Sądu Administracyjnego w przedmiocie zwolnienia z podatku dochodowego od osób prawnych pomocy publicznej udzielanej przedsiębiorstwom energochłonnym w związku z nagłymi wzrostami cen energii elektrycznej i gazu ziemnego. Głosa zawiera krytyczne uwagi do argumentacji przedstawionej przez Sąd, który przyjął, że definicja legalna dotacji pozostaje aktualna w ramach prawa finansowego oraz że obowiązywanie definicji legalnej wyklucza dopuszczalność poszukiwania takich reguł wykładni, które nakazałyby sięgać do innych źródeł interpretacji pojęcia dotacji.

**Słowa kluczowe:** definicje legalne, wykładnia prawa podatkowego, zwolnienie podatkowe, dotacja

---

\* Student Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego, e-mail: [lukawczykpiotr@gmail.com](mailto:lukawczykpiotr@gmail.com), <https://orcid.org/0009-0008-9774-7798>



Received: 25.02.2026. Revised: 22.03.2026. Accepted: 23.04.2026.

© by the Author, licensee University of Lodz – Lodz University Press, Lodz, Poland. This article is an open access article distributed under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution license CC-BY-NC-ND 4.0 (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>)

**Funding information:** Not applicable. **Conflicts of interests:** None. **Ethical considerations:** The Author assures of no violations of publication ethics and takes full responsibility for the content of the publication. **The percentage share of the authors in the preparation of the work is:** P.L. 100%. **Declaration regarding the use of GAI tools:** Not used.

## COMMENTARY ON THE JUDGEMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 9 JULY 2024, II FSK 397/24

**Abstract:** The commented judgement of the Supreme Administrative Court refers to the issue of whether the legal definition of the concept of “grant” (a term undefined in the tax act but defined in another non-tax statute) is binding when the tax act does not refer to that definition. The case law related to this issue is inconsistent, which makes the commented judgement noteworthy for its reasoning. This is the first judgement of the Supreme Administrative Court regarding the corporate income tax exemption for state aid granted to energy-intensive businesses in connection with a sudden rise in the prices of electricity and natural gas. The commentary includes critical comments on the reasoning presented by the Court, which assumed that the legal definition of a grant remains in force in financial law and that the existence of a legal definition excludes the possibility of considering other interpretations that would justify referring to other sources when interpreting the term “grant”.

**Keywords:** legal definitions, interpretation of tax law, tax exemption, grant

### 1. STAN SPRAWY I STANOWISKO NSA

Wyrokiem z dnia 9 lipca 2024 r., sygn. II FSK 397/24 Naczelny Sąd Administracyjny (dalej: NSA) uchylił zaskarżony przez Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (dalej: WSA) w Kielcach z dnia 21 grudnia 2023 r., sygn. I SA/Ke 488/23 i przekazał sprawę do ponownego rozpoznania WSA w Kielcach.

Istota sporu sprowadzała się do ustalenia skutków podatkowych otrzymanych przez stronę środków z Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji w ramach programu rządowego „Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r.” (dalej: Pomoc). Kluczowe w sprawie okazało się rozumienie pojęcia „dotacja” na gruncie art. 17 ust. 1 pkt 47 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych<sup>1</sup>. Zgodnie z tym przepisem wolne od podatku są dotacje otrzymane z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego, z wyjątkiem dopłat do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach. NSA stanął na stanowisku, iż przy odczytaniu przytoczonego przepisu należy posłużyć się

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 278 ze zm.), dalej: u.p.d.o.p.

definicją legalną dotacji zawartą w art. 126 ustawy o finansach publicznych<sup>2</sup>. Przepis ten stanowi, że dotacje są to podlegające szczególnym zasadom rozliczania środki z budżetu państwa, budżetu jednostek samorządu terytorialnego oraz z państwowych funduszy celowych przeznaczone na podstawie u.f.p., odrębnych ustaw lub umów międzynarodowych na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zadań publicznych. W glosowanym wyroku NSA zanegował możliwość przyjęcia potocznego rozumienia pojęcia „dotacja”, gdyż definicja legalna w u.f.p. – akcie prawnym podstawowym dla prawa finansowego – jest wiążąca także na gruncie u.p.d.o.p.<sup>3</sup> NSA podkreślił również, że obowiązywanie definicji legalnej w systemie prawa uniemożliwia poszukiwanie odmiennego znaczenia definiowanego pojęcia<sup>4</sup>.

Glosowany wyrok dotyczy problematycznego zagadnienia, jakim jest ustalanie zasięgu obowiązywania definicji legalnych pojęć prawnych w prawie podatkowym. W ocenie autora komentowany wyrok nie zasługuje na aprobatę, gdyż przy wykładni art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. należało domniemywać posłużenie się przez ustawodawcę językiem powszechnym.

Zarysowując kontekst glosowanego wyroku – a może to nie wynikać z jego uzasadnienia – należy zauważyć, iż orzecznictwo w zbliżonych sprawach nie jest jednolite<sup>5</sup>, co powoduje, że omawiany wyrok jest istotny dla praktyki orzeczniczej, gdyż będzie (niezależnie od przyjętej oceny komentowanego wyroku) punktem odniesienia dla późniejszych rozstrzygnięć dotyczących ewentualnego zwolnienia Pomocy z podatku dochodowego od osób prawnych. Ujmując tę trudną tematykę szerzej, w doktrynie zasadnie zauważa się, że nie wypracowano w orzecznictwie w sprawach podatkowych jednolitych zasad stosowania definicji pojęć prawnych<sup>6</sup>.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 1483 ze zm.), dalej: u.f.p.

<sup>3</sup> „Definicja ta, jako zamieszczona w akcie prawnym mającym niewątpliwie podstawowy charakter dla danej dziedziny, w tym przypadku prawa finansowego ma znaczenie przesądzające dla ustalenia znaczenia tego pojęcia”.

<sup>4</sup> „Obowiązywanie definicji legalnej wyklucza dopuszczalność poszukiwania takich reguł wykładni, które nakazałyby sięgać do innych źródeł interpretacji analizowanego pojęcia”.

<sup>5</sup> W szczególności stanowiska przyjętego w glosowanym wyroku nie da się pogodzić z wyrokiem NSA z 7 grudnia 2021 r., sygn. II FSK 1276/21, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych (dalej: CBOŚA), w którym podniesiono, że niezasadnym jest przyjmowanie definicji dotacji z u.f.p. przy wykładni art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p., bowiem w przepisie tym ustawodawca nie zawarł odesłania do u.f.p.

<sup>6</sup> A. Halasz, *Niejednolite stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2017, nr 3, s. 121. O różnorodności poglądów

Bezspornym w niniejszej sprawie jest, iż w analizowanym przepisie prawodawca posługuje się pojęciem „dotacji”, mimo że go nie definiuje na potrzeby u.p.d.o.p., pozostałych ustaw podatkowych ani Ordynacji podatkowej<sup>7</sup>. Pojęcie „dotacji” jest jednak zdefiniowane w systemie prawa – we wskazanym wyżej art. 126 u.f.p. Słuszne jest także twierdzenie, że Pomoc nie sposób uznać za dotację w rozumieniu art. 126 u.f.p.<sup>8</sup> Spór sprowadza się zatem do ustalenia zakresu obowiązywania definicji legalnej omawianego pojęcia. Zdaniem autora nie ma podstaw do przyjęcia, aby na potrzeby interpretacji spornego przepisu u.p.d.o.p. posługiwać się definicją legalną z u.f.p.

Zgodzić się należy z NSA, że punktem wyjścia powinna być definicja legalna – jednak w zakresie powiązań terminologicznych między u.p.d.o.p. i u.f.p. przedstawiona w uzasadnieniu argumentacja nie jest zdaniem autora przekonująca. Nie zasługuje na aprobatę również pogląd o niedopuszczalności uwzględniania innych dyrektyw wykładni prawa, gdy dane pojęcie zostało zdefiniowane w systemie prawa. Nawet pomimo obowiązywania definicji legalnej należy brać pod rozwagę rezultaty wykładni systemowej i funkcjonalnej, których zastosowanie pozwala stwierdzić, czy „obca” definicja legalna powinna zostać użyta na potrzeby ustawy podatkowej.

## 2. DEFINICJE LEGALNE A PRAWO PODATKOWE – MODEL I DOMNIEMANIA

Akty prawne formułowane są w języku prawnym będącym rejestrem języka powszechnego. Język powszechny, jak wiadomo, charakteryzuje się relatywnie niską precyzją używanych terminów<sup>9</sup>. Z tego względu ustawodawca, gdy dane pojęcie nie jest jednoznaczne, tworzy jego definicję poprzez nadanie mu nowego znaczenia lub wskazanie jego jednego bądź kilku znaczeń<sup>10</sup>. Tworzenie definicji legalnych jest narzędziem precyzowania

---

w orzecznictwie A. Bielska-Brodziak, *Wykładnia językowa według orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2008, s. 41–46.

<sup>7</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 111 ze zm.), dalej: o.p.

<sup>8</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 24 października 2024 r., sygn. I SA/Ke 426/24 (prawomocny), CBOSA. Odmiennie WSA w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z dnia 14 listopada 2024 r., sygn. I SA/Go 260/24 (nieprawomocny), CBOSA. W takim ujęciu wydaje się, że przesądzające znaczenie ma wynikająca z art. 126 u.f.p. przesłanka „podlegania szczególnym zasadom rozliczania”, której Pomoc – w ocenie autora – nie spełnia.

<sup>9</sup> A. Bator, *Język prawny*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. idem, Warszawa 2016, s. 110.

<sup>10</sup> B. Brzeziński, *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013, s. 64.

języka prawnego, co pozostaje szczególnie istotne w kontekście ingerencyjnego charakteru prawa podatkowego<sup>11</sup>. Powszechnie akceptuje się nakaz uwzględnienia definicji legalnej przy interpretowaniu tekstu prawnego, w którym definicja legalna została sformułowana oraz przy wyraźnym odwołaniu do definicji legalnej z innego aktu ustawowego<sup>12</sup>. Wątpliwości mogą zrodzić się w sytuacji, w której ustawodawca posługuje się danym pojęciem prawnym zdefiniowanym w systemie prawa, ale jednocześnie nie odsyła do jego definicji legalnej<sup>13</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że punktem wyjścia w procesie wykładni jest zawsze wykładnia językowa, bowiem warstwa językowa interpretowanego przepisu prawa pozwala na ustalenie do pewnego stopnia znaczenie tekstu prawnego, a zarazem na wyznaczenie granic interpretacji prawa w ramach możliwego sensu słów zawartych w tekście prawnym<sup>14</sup>. W razie wątpliwości co do nadania danemu pojęciu znaczenia w języku prawnym (przyjęcia definicji stanowionej) albo języku potocznym (skonstruowaniu definicji operatywnej), pierwszeństwo należy przyznać językowi prawemu, co jest rezultatem zachowania niesprzeczności norm prawnych w systemie prawa<sup>15</sup>.

Inkorporowanie definicji legalnej nie może jednak zachodzić w sposób automatyczny, lecz musi zostać uzupełnione o przeprowadzenie wykładni systemowej oraz wykładni funkcjonalnej. Pozwala to na zweryfikowanie, czy przejęta definicja legalna przystaje do celów ustawy podatkowej. Należy rozważyć także, w jakiej relacji ustawa podatkowa, której przepisy są interpretowane, pozostaje do ustawy, w której została ustanowiona definicja legalna. W konsekwencji nie należy odwoływać się do definicji pojęć zdefiniowanych w innych gałęziach prawa, gdy prowadzi to do wykładni przepisów prawa podatkowego na niekorzyść podatnika<sup>16</sup>.

Zagadnienie zewnętrznego zasięgu związania definicjami legalnymi (między różnymi aktami prawnymi) można rozpatrywać w kontekście

<sup>11</sup> A. Halasz, *Stosowanie definicji pojęć prawnych a zasada pewności w prawie podatkowym*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, red. A. Gorgol, Warszawa 2020, s. 193.

<sup>12</sup> A. Bielska-Brodziak, *Wykładnia językowa...*, s. 41.

<sup>13</sup> A. Halasz, *Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. 120, nr 1, s. 602.

<sup>14</sup> R. Mastalski, *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008, s. 97, 102.

<sup>15</sup> A. Halasz, *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*, Wrocław 2019, s. 180, 210.

<sup>16</sup> Por. wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2023 r., sygn. I FSK 582/22, CBOSA.

różnych aktów prawnych należących do jednej gałęzi prawa oraz w obrębie różnych aktów prawnych należących do różnych gałęzi prawa<sup>17</sup>. W literaturze przedmiotu tożsamość znaczeniową pojęć na gruncie wskazanych płaszczyzn nazywa się odpowiednio globalną i dziedzinową spójnością terminologiczną<sup>18</sup>. Jako że w głosowanym wyroku przedstawiony został zarówno pogląd o powszechnym obowiązywaniu definicji legalnych w systemie prawa oraz o spójności terminologicznej w ramach jednej dziedziny prawa (prawa finansowego), odnieść należy się do dwóch wskazanych zagadnień. Rozpoczynając od ujęcia bardziej szczegółowego, w pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na pogląd NSA, zgodnie z którym przy interpretacji art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. zastosowanie znajdzie definicja legalna z art. 126 u.f.p., ponieważ oba akty prawne są częścią prawa finansowego, a druga z wymienionych ustaw jest dla prawa finansowego ustawą podstawową.

### 3. SPÓJNOŚĆ DZIEDZINOWA A PRAWO PODATKOWE – KRYTYKA ARGUMENTU NSA

Z przytoczonego w uzasadnieniu głosowanego wyroku § 9 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”<sup>19</sup> wywodzi się dziedzinową spójność terminologiczną pojęć. W dalszej kolejności, jak wynika z § 148 z.t.p., jeśli w ustawie zachodzi konieczność odstąpienia od znaczenia przyjętego w ustawie podstawowej, to wyraźnie podaje się inne znaczenie tego określenia i zakres jego odniesienia. Ustawą podstawową, o której mowa w § 9 z.t.p., może być u.f.p., przy założeniu, że ustawa podatkowa, jaką jest u.p.d.o.p., jest częścią prawa finansowego. Pogląd ten, zważywszy na stanowiska przedstawiane w literaturze, jest dyskusyjny.

Nie rozstrzygając w tym miejscu, czy prawo podatkowe stanowi odrębną gałąź prawa, czy też jest częścią prawa finansowego (choć dominujący

<sup>17</sup> A. Bielska-Brodziak, *Kłopoty z definicjami legalnymi*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008, s. 169.

<sup>18</sup> M. Suska, *Spójność terminologiczna w systemie prawa – spojrzenie na problem interpretacyjny z perspektywy praktyki legislacyjnej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2023, nr 1, s. 60–62.

<sup>19</sup> Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (t.j. Dz.U. z 2026 r., poz. 300), dalej: z.t.p.

zdaje się być pierwszy pogląd<sup>20</sup>, to w literaturze znaleźć można stanowiska odmienne<sup>21</sup>), konsekwencją przyjęcia wyrażonego w glosowanym wyroku poglądu o nadrzędności terminologicznej u.f.p. względem u.p.d.o.p. byłoby stwierdzenie, że wniosek wysunięty przez NSA będzie prawidłowy w stosunku do pozostałych używanych, a niezdefiniowanych na gruncie ustaw podatkowych pojęć, które posiadają swoje definicje legalne zawarte w u.f.p. Skoro, zdaniem NSA, ustawą podstawową dla prawa finansowego jest u.f.p. i u.p.d.o.p. do prawa finansowego przynależy, to wynikałoby z tego, iż taka sama relacja terminologiczna będzie zachodzić w przypadku innych pojęć niezdefiniowanych w u.p.d.o.p. oraz pozostałych ustawach regulujących inne podatki, ale zdefiniowanych w u.f.p. Tak ujęty kontekst systemowy powinien potwierdzać stanowisko NSA, jeśli już NSA podjął się takiego stwierdzenia. Jako że prawodawca w z.t.p. do pewnego stopnia określa zasady definiowania pojęć prawnych, należy przyjąć, że jest w tym zakresie konsekwentny<sup>22</sup>.

W przedstawionym problemie zauważyć należy, że art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. nie jest jedynym przepisem tej ustawy, w którego treści ustawodawca posłużył się pojęciem dotacji<sup>23</sup>. Co więcej, u.p.d.o.p. nie jest jedyną ustawą podatkową, w której jest mowa o dotacji – podobnie jest w innych ustawach podatkowych. Na gruncie tych ustaw prawodawca posługuje się określeniem „dotacji, subwencji i innych dopłat o podobnym charakterze”<sup>24</sup>,

<sup>20</sup> R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2021, s. 17–19; W. Nykiel, *Autonomia prawa podatkowego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Konstytucja. Ustrój. System finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999, s. 397 i nast.; Z. Ofiarski, *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013, s. 43 i nast.; B. Brzeziński, *Teoretyczne aspekty systemowej odrębności prawa podatkowego i jego relacji z normami innych dziedzin prawa*, [w:] *Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych*, red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, Warszawa 2019, s. 25 i nast.

<sup>21</sup> A. Hanusz, *Miejsce prawa finansowego w systemie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 7, s. 15; A. Borodo, *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019, s. 35.

<sup>22</sup> Znaczenie z.t.p. w demokratycznym państwie prawnym podkreślał Trybunał Konstytucyjny między innymi w wyroku z dnia 21 marca 2001 r., K 24/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego 2001/3, poz. 51.

<sup>23</sup> Pojęcie to odnaleźć można także w: art. 15 ust. 1hb pkt 3 u.p.d.o.p., art. 17 ust. 1 pkt 14a, 21 i 60 u.p.d.o.p., art. 17 ust. 1g u.p.d.o.p.

<sup>24</sup> Na przykład art. 19a ust. 5 pkt 2 i art. 29a ust. 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 775 ze zm.).

dotacjami ze wskazaniem źródła ich pochodzenia<sup>25</sup>, pojęciem dotacji bez odesłania do innych ustaw, a także ze stosownym odesłaniem. Ostatnim z wymienionych przypadków jest przepis art. 21 ust. 1 pkt 129 u.p.d.o.f.<sup>26</sup> Regulacja ta także konstytuuje zwolnienie przedmiotowe dotacji z tą zasadniczą różnicą, że mowa jest w niej o „dotacjach w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”, a nie o „dotacjach”. Zestawiając oba przepisy, wywieść należy, że ustawodawca rozróżnia termin „dotacja” od terminu „dotacja w rozumieniu przepisów o finansach publicznych”.

Problem sprowadza się zatem do tego, że z przedstawionej analizy wynika, że ustawodawca nie posługuje się pojęciem dotacji wyłącznie w sposób, jaki zakłada NSA. Jakkolwiek jedyny przypadek art. 21 ust. 1 pkt 29 u.p.d.o.p. zadaje kłam dziedzinowej spójności terminologicznej wskazanej w glosowanym wyroku, bo skoro w art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. zawarcie odesłania „w świetle (...) przedstawionej argumentacji i zasad techniki prawodawczej byłoby (...) zbędne”, to tak samo „zbędne” byłoby zawarcie odesłania w treści art. 21 ust. 1 pkt 129 u.p.d.o.f. W oczywisty sposób tak jednak nie jest, co pozwala przyjąć, że relacje terminologiczne między u.p.d.o.p. i u.f.p. niekoniecznie zachodzą zgodnie z przedstawionymi wcześniej zasadami techniki prawodawczej. Warto nadmienić, że odesłania do u.f.p. zawierają poszczególne jednostki redakcyjne u.p.d.o.p., co powinno być równie „zbędne”. Tytułem przykładu, jeśli stosownie do art. 6 ust. 1 pkt 4 u.p.d.o.p. zwalnia się od podatku „państwowe fundusze celowe, o których mowa w u.f.p.” i są one zdefiniowane w art. 29 u.f.p., to nie powinno przecież budzić wątpliwości, że chodzi o właśnie tę ustawę – tym bardziej gdy chodzi o tak swoisty termin jak „państwowy fundusz celowy”.

W świetle przeprowadzonych rozważań pogląd NSA o spójności dziedzinowej w ramach prawa finansowego nie znajduje potwierdzenia wobec rezultatów wykładni systemowej wewnętrznej i zewnętrznej, w związku z czym stanowisko to nie zasługuje na aprobatę. W literaturze wydaje się dominować pogląd o wyodrębnieniu się prawa podatkowego z prawa finansowego. W ramach prawa podatkowego za akt prawny podstawowy dla tej

<sup>25</sup> Art. 21 ust. 1 pkt 47a ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. z 2025 r., poz. 163 ze zm.), dalej: u.p.d.o.f.

<sup>26</sup> „Wolne od podatku dochodowego są dotacje, w rozumieniu przepisów o finansach publicznych, otrzymane z budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego, z zastrzeżeniem ust. 36”.

dziedziny należałoby wskazać o.p. Prawodawca, tworząc ustawy szczegółowego prawa podatkowego, posługuje się w nich pojęciami zdefiniowanymi we wcześniej wskazanej ustawie, a – w świetle powiązań systemowych – techniki legislacyjne wynikające z § 9 i 148 z.t.p. należy odnosić przede wszystkim do o.p. Ustawą taką nie jest natomiast u.f.p., co potwierdza różnicowane posługiwanie się pojęciem dotacji w prawie podatkowym oraz używanie przez ustawodawcę odesłań do tej ustawy na gruncie u.p.d.o.p. Wobec powyższego wydaje się, że powiązania terminologiczne między ustawami szczegółowego prawa podatkowego a u.f.p. są bardziej złożone i nie da się z nich wyprowadzić domniemania, które przyjął NSA w omawianym wyroku. Nie jest to oczywiście argument przeważający za niezasadnością przyjęcia definicji legalnej jako takiej (która może być wiążąca nawet bez odesłania), ale podaje on w wątpliwość tezę NSA o podstawowym znaczeniu u.f.p. dla wykładni przepisu zwalniającego z podatku dotacje.

#### 4. POWSZECHNE OBOWIĄZYWANIE DEFINICJI LEGALNEJ DOTACJI

Bardziej przekonującym argumentem jest podniesione przez NSA powszechne obowiązywanie definicji legalnej, mającej w zasięgu cały system prawa. Jest ono oparte na założeniu o racjonalności językowej ustawodawcy, który posługuje się zdefiniowanym wcześniej pojęciem w nadanym w systemie prawa znaczeniu<sup>27</sup>. W sprawie rozpatrywanej przez NSA w komentowanym wyroku uzasadnienie to jest nawet silniejsze, bowiem definicja legalna dotacji z art. 126 u.f.p. jest jedyną obowiązującą w systemie prawa. Zauważyć jednak należy, że przytoczony przez NSA pogląd J. Wróblewskiego nie jest jedynym obecnym w literaturze przedmiotu. Wskazać można również dwa odmienne stanowiska<sup>28</sup>. Niektórzy z autorów argumentują, że definicje legalne wiążą w ramach dziedziny prawa, na potrzeby której zostały sformułowane<sup>29</sup>. Odnotować należy również pogląd, w myśl którego zasięg obowiązywania definicji legalnej zależy od „rangi” aktu prawnego, w którym została ona sformułowana, np. definicja

<sup>27</sup> J. Wróblewski, *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959, s. 246. Podobnie A. Malec, *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000, s. 101 i nast.

<sup>28</sup> A. Halasz, *Definicje pojęć prawnych...*, s. 87–89.

<sup>29</sup> B. Brzeziński, *Wykładania prawa...*, s. 73. Autor zauważa jednak, że pojęcia swoiste dla prawa są wiążące niezależnie od tego, czy ustawodawca sformułował do nich odesłanie.

zawarta w Konstytucji znajdzie zastosowanie w całym systemie prawa, a definicja sformułowana w kodeksie – w obrębie danej gałęzi prawa<sup>30</sup>.

Nie bagatelizując doniosłego znaczenia definicji legalnych dla zachowania spójności prawa, nie można zgodzić się z poglądem NSA, że samo obowiązywanie definicji legalnej wyklucza możliwość stosowania pozostałych dyrektyw interpretacyjnych, o ile mogą one prowadzić do poszukiwania znaczenia zdefiniowanego pojęcia np. w języku potocznym (w przypadku, gdy niezdefiniowane pojęcie zostało użyte w danej ustawie bez odesłania do innej ustawy, która zawiera definicję legalną tego pojęcia). W literaturze przedmiotu wskazuje się, że z uwagi na dylematy związane z definicjami legalnymi interpretator nie jest zwolniony z ustalenia i wyboru akceptowalnego rozstrzygnięcia interpretacyjnego<sup>31</sup>. Podkreśla się także potrzebę zastosowania dyrektyw wykładni systemowej i funkcjonalnej w celu ustalenia, czy definicja legalna powinna zostać uwzględniona w procesie wykładni<sup>32</sup>. Zdaniem autora należy także zgodzić się z poglądem mówiącym, że przy systemowym przyjmowaniu definicji legalnej pojęcia prawnego trzeba brać pod uwagę ograniczoną znajomość systemu prawa przez obywateli (podatników), co może przemawiać za ich ochroną w procesie stosowania prawa poprzez preferowanie dyrektywy domniemania języka potocznego<sup>33</sup>. Na gruncie prawa podatkowego może się to przejawiać w takim nastawieniu do wykładni, aby nie naruszyć zasady pewności prawa. W literaturze postuluje się, aby granicą wykładni zgodnej z zasadą pewności prawa było rozumienie, jakie mógł przyjąć podatnik<sup>34</sup>. Przejęcie definicji legalnej może prowadzić do „zaskakiwania” nią podatnika, ponieważ mógł on nie zdawać sobie sprawy z jej istnienia (skoro ustawa podatkowa, która jest źródłem obowiązków podatnika, nie zawiera odesłania).

Trafnie się zauważa, iż definicje legalne nie są tworzone bez powodu, a akty prawne, w których zostały one zawarte, mogą pełnić inne od ustaw

<sup>30</sup> A. Malinowski, *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006, s. 160 i nast.

<sup>31</sup> A. Bielska-Brodziak, *Wykładnia językowa...*, s. 37.

<sup>32</sup> L. Morawski, *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010, s. 111: „Jak się wydaje, problem zastosowania definicji z »obcych« działów prawa nie da się rozstrzygnąć za pomocą jakichkolwiek sztywnych reguł, lecz każdorazowo musi być rozważany w kontekście reguł wykładni systemowej (miejsca interpretowanych przepisów w systemie prawa) oraz wykładni funkcjonalnej (na przykład adekwatności definicji w kontekście celów regulacji)”.

<sup>33</sup> *Ibidem*, s. 112.

<sup>34</sup> H. Filipczyk, *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013, s. 101.

podatkowych funkcje<sup>35</sup>. Ponadto w doktrynie skonstruowany został model stosowania definicji legalnych w prawie podatkowym, zgodnie z którym należy ustalić między innymi, czy obowiązująca definicja legalna pojęcia pozwala zachować efektywność prawa unijnego<sup>36</sup>, co należy odnosić również do podatków niezharmonizowanych<sup>37</sup>. Definicja legalna dotacji nie powinna być wiążąca na gruncie u.p.d.o.p. między innymi ze wskazanych względów.

Przed wszystkim definicja legalna dotacji została ujęta w art. 126 u.f.p. Zasięg obowiązywania danej definicji legalnej wynikać może z jej umiejscowienia w akcie normatywnym<sup>38</sup>. Zgodzić należy się z uwagą NSA, iż na zasięg obowiązywania tej definicji legalnej wpływa fakt, że nie została ona zawarta w tzw. słowniczku ustawowym (art. 2 u.f.p.). Godzi się ponadto zauważyć, że art. 126 u.f.p. umieszczony został w Dziale III (Ustawa budżetowa) u.f.p. Biorąc pod uwagę art. 112 i 124 u.f.p., można przyjąć, iż zdefiniowanie „dotacji” służy wyodrębnieniu pewnej części wydatków państwa w celu określenia przeznaczenia wydatków publicznych<sup>39</sup> oraz na potrzeby ustalenia budżetu państwa (art. 110 u.f.p.), co wynika z konieczności opracowania ustawy budżetowej i załączników do niej (art. 109 ust. 2 u.f.p.). Wobec tego uzasadnione może być twierdzenie, że definicja legalna dotacji nie obejmuje wszystkich środków pomocowych.

## 5. KONTEKST UNIJNY I FUNKcjONALNY POMOCY PUBLICZNEJ

Niebagatelne znaczenie ma również okoliczność, że sporna Pomoc udzielana była w reakcji na nagły wzrost cen gazu ziemnego i energii elektrycznej będący skutkiem agresji Rosji na Ukrainę w 2022 r. Podstawą

<sup>35</sup> B. Brzeziński, *Wykładnia prawa...*, s. 73.

<sup>36</sup> A. Halasz, *Definicje pojęć prawnych...*, s. 180 i nast. Model ten dotyczy w założeniu podatków obrotowych, jednak przy uwzględnieniu różnic może być odnoszony również do podatków dochodowych – por. *ibidem*, s. 284.

<sup>37</sup> D. Antonów, *Zasada efektywności prawa unijnego w procesie stosowania prawa daninowego nieobjętego harmonizacją*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2012, nr 2, s. 36.

<sup>38</sup> B. Brzeziński, *Uwagi o znaczeniu definicji w prawie podatkowym*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001, s. 227 i nast.

<sup>39</sup> M. Cilak, *Komentarz do art. 112*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020, s. 689 i nast.

udzielania Pomocy był komunikat Komisji<sup>40</sup> oraz ustawa o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024<sup>41</sup>.

Z Komunikatu Komisji wynika, że Pomoc miała na celu „ograniczenie szkód bezpośrednio spowodowanych obecnymi zdarzeniami nadzwyczajnymi polegającymi na rosyjskiej agresji wobec Ukrainy”<sup>42</sup>. Decyzją Komisji Europejskiej<sup>43</sup> Pomoc została uznana za zgodną z rynkiem wewnętrznym pomoc publiczną, o której mowa w art. 107 ust. 3 lit. b) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>44</sup>. W myśl tego przepisu pomoc publiczna może być udzielana, jeśli ma na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce państwa członkowskiego. Na tak zarysowanym tle na pełną aprobatę zasługuje wyrok WSA w Gliwicach z 27 listopada 2024 r.<sup>45</sup>, w którym stwierdzono, że pominięcie unijnego kontekstu wprowadzenia Pomocy stanowi pominięcie znaczących elementów stanu faktycznego. Unijny aspekt wprowadzania środków pomocowych na potrzeby wykładni art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. (w odniesieniu do rekompensat Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki) podkreślał również WSA we Wrocławiu w jednym ze swoich wyroków<sup>46</sup>.

Opodatkowanie podatkiem dochodowym Pomocy zdaje się nie służyć celom, dla których została ona dopuszczona, tj. łagodzeniu skutków gospodarczych wzrostu cen energii elektrycznej i gazu ziemnego<sup>47</sup>, a także prowa-

---

<sup>40</sup> Komunikat Komisji „Tymczasowe kryzysowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki po agresji Rosji wobec Ukrainy” (Dz. Urz. UE C 131 I z dnia 23 marca 2022 r., s. 1–17), dalej: „Komunikat Komisji”.

<sup>41</sup> Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024 (Dz.U. poz. 2088).

<sup>42</sup> Zob. pkt 25 Komunikatu Komisji.

<sup>43</sup> Decyzja Komisji z dnia 20 grudnia 2022 r. TCP: Aid for additional costs due to exceptionally severe increases in natural gas and electricity prices incurred in 2022, program pomocowy nr: SA. 104932 (Dz. Urz. UE C 5 z dnia 6 stycznia 2023 r., s. 11 i nast.).

<sup>44</sup> Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, wersja skonsolidowana (Dz. Urz. UE C 202 z dnia 7 czerwca 2016 r., s. 47–199; dalej: TFUE).

<sup>45</sup> Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 27 listopada 2024 r., sygn. I SA/Gl 663/24 (nieprawomocny), CBOŚA.

<sup>46</sup> Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 17 czerwca 2021 r., sygn. I SA/Wr 102/21 (prawomocny), CBOŚA: „Polska jako członek UE nie może zatem podejmować działań zagrażających urzeczywistnianiu celów UE. Takim działaniem bezsprzecznie byłoby opodatkowanie podatkiem dochodowym od osób prawnych przedmiotowej rekompensaty”.

<sup>47</sup> Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024 (druk nr 2616 Sejmu IX kadencji).

dzi do ograniczenia jej efektów. Zgodnie z programem rządowym wysokość Pomocy ustalana była w odniesieniu do kosztów kwalifikowanych z tytułu zakupu gazu ziemnego lub energii elektrycznej<sup>48</sup>. Opodatkowanie Pomocy powoduje zmniejszenie rzeczywistego poziomu rekompensaty wzrostu cen, a tym samym prowadzi do częściowego ograniczenia celu Programu.

Skoro Komisja Europejska uznała, że Pomoc zapewni prawidłowe funkcjonowanie rynku wspólnotowego, to ograniczanie jej poprzez zwiększanie obciążeń podatkowych będzie działaniem zagrażającym urzeczywistnieniu prawidłowego funkcjonowania rynku wewnętrznego. Działalność Komisji Europejskiej w zakresie wsparcia energetycznego wynikała z faktu, że kondycja współczesnej gospodarki kształtowana jest przez ceny energii, a jej wzrost przekłada się na wzrost cen dóbr oraz ma wpływ na poziom zatrudnienia<sup>49</sup>. Opodatkowanie Pomocy powoduje przeniesienie ekonomicznego ciężaru wzrostów cen energii na konsumentów, któremu instytucje unijne chciały zapobiec poprzez jej dopuszczenie.

## 6. WYKŁADNIA JĘZYKOWA ZWOLNIENIA PODATKOWEGO

Przyjęcie definicji legalnej dotacji prowadzi do wyłączenia Pomocy z hipotezy normy prawnej wynikającej z art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p.

W orzecznictwie postuluje się, aby przepisów regulujących ulgi i zwolnienia podatkowe, jako wyjątki od zasady powszechności opodatkowania, nie interpretować rozszerzająco<sup>50</sup>. Dyrektywa ta na gruncie sporu rozstrzygniętego głosowanym wyrokiem pozornie może przemawiać za prawidłowością stanowiska NSA (nawet jeśli Sąd się na nią nie powołał). Skoro bowiem powstają wątpliwości, czy Pomoc stanowi „dotację”, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p., to można argumentować, że wykładnia zmierzająca do objęcia jej zakresem zwolnienia podatkowego jest wykładnią rozszerzającą. Tym niemniej judykatura zauważa także, że przepisów dotyczących zwolnień podatkowych nie należy interpretować zwięźająco<sup>51</sup>. Wykładając zatem sporne zwolnienie literalnie, należy podkreślić, że przejęcie definicji legalnej z u.f.p. w praktyce wprowadza nowe kryterium (spełnienia

<sup>48</sup> Załącznik do uchwały nr 1/2023 Rady Ministrów z dnia 3 stycznia 2023 r. Program rządowy pod nazwą „Pomoc dla sektorów energochłonnych związana z nagłymi wzrostami cen gazu ziemnego i energii elektrycznej w 2022 r.” (dalej: Program), s. 6.

<sup>49</sup> Zob. pkt 17 Komunikatu Komisji.

<sup>50</sup> Przykładowo wyrok NSA z dnia 28 września 2016 r., sygn. II FSK 2320/14, CBOSA.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 2013 r., sygn. II FSK 1691/11, CBOSA.

przesłanek zawartych w art. 126 u.f.p.), które nie wynika wprost z literalnego brzmienia art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p., ponieważ, jak już wskazywano, przepis ten nie odsyła do definicji legalnej dotacji.

Wobec powyższych rozważań uzasadnione jest przyjęcie, że nie ma dostatecznych racji, które przemawiałyby za twierdzeniem, że „dotacja”, o której mowa w art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p., ma znaczenie odbiegające od znaczenia powszechnego. Uprawnione jest zatem posłużenie się językiem powszechnym na potrzeby interpretacji regulacji stanowiącej podstawę sporu. Zgodnie ze *Słownikiem współczesnego języka polskiego* dotacja to bezzwrotna pomoc finansowa udzielana jakiejś instytucji na określony cel<sup>52</sup>. Według *Słownika języka polskiego PWN* dotacją jest bezzwrotna pomoc finansowa udzielona instytucji, organizacji, przedsiębiorstwu, prywatnej osobie w celu popierania określonej działalności<sup>53</sup>. Z kolei w *Wielkim słowniku języka polskiego PAN* dotacja określona jest jako bezzwrotna pomoc finansowa udzielana jakiejś instytucji lub osobie, żeby wesprzeć jej działalność<sup>54</sup>.

Przytoczone definicje słownikowe pozwalają przyjąć, że dotacją w języku powszechnym nazywa się bezzwrotną pomoc finansową, która przeznaczona jest na realizację określonego, wcześniej założonego celu. Odnosząc powyższe do przedmiotu sporu: Pomoc udzielana była w formie wypłaty środków pieniężnych, zatem niewątpliwie stanowi pomoc finansową. Na bezzwrotny charakter Pomocy wprost wskazuje treść Programu<sup>55</sup>. „Celowość” Pomocy sprowadzała się do zaradzenia wzrostowi cen energii elektrycznej i gazu spowodowanemu atakiem Rosji na Ukrainę w 2022 r., o czym wspomniano wcześniej.

Nie wydaje się także, aby dotacja była pojęciem swoistym dla prawa, co uzasadniałoby brak odesłania w art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. i prowadziło do związania definicją legalną<sup>56</sup>. Za pojęcia swoiste dla prawa można uznać najogólniej takie pojęcia języka prawnego, które nie posiadają ugruntowanego znaczenia w języku powszechnym albo znaczenie to odpowiada rozumieniu danego pojęcia w języku prawnym<sup>57</sup>. Tymczasem dotacja posiada swoje znaczenie w języku powszechnym, które odbiega od znaczenia

<sup>52</sup> *Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Kraków 2000, s. 319.

<sup>53</sup> *Słownik języka polskiego PWN*, red. L. Drabik, Warszawa 2021, s. 170.

<sup>54</sup> *Wielki słownik języka polskiego PAN*, <https://wsjp.pl/haslo/podglad/16820/dotacja/4909851/pomoc-finansowa> (dostęp: 7.04.2026).

<sup>55</sup> Program, s. 5.

<sup>56</sup> B. Brzeziński, *Wykładnia prawa...*, s. 77 i 79.

<sup>57</sup> *Ibidem*, s. 77.

wynikającego z przepisu u.f.p. z tego względu, że to pierwsze jest zakresowo szersze. Pojęcie „dotacji” nie jest zatem pojęciem swoistym dla prawa.

Z brzmienia art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. wynika, że aby dotacje ko-rzystały ze zwolnienia przedmiotowego muszą zostać przyznane z budżetu państwa lub budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wskazać zatem należy, że zgodnie z Programem<sup>58</sup> Pomoc finansowana była ze środków Funduszu Rekompensat Pośrednich Kosztów Emisji, o którym mowa w ustawie o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych<sup>59</sup>. W myśl art. 21 ust. 1 przytoczonej ustawy fundusz ten jest państwowym funduszem celowym współtworzącym sektor finansów publicznych (art. 9 pkt 7 u.f.p.). Pomoc nie stanowi dopłat do oprocentowania kredytów bankowych w zakresie określonym w odrębnych ustawach, które są wyłączone ze zwolnienia podatkowego.

Należy przyjąć, że o uznaniu danych środków za dotację nie powinna decydować nazwa, jaką posłużył się ustawodawca, ale cechy danego świadczenia. Konkludując – przyjęcie domniemania języka powszechnego na potrzeby interpretacji art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. powoduje, że Pomoc objęta jest zwolnieniem z podatku dochodowego od osób prawnych.

## 7. PODSUMOWANIE

Poczynione wyżej rozważania dowodzą, że ustalanie zasięgu obowiązującego definicji legalnej w prawie podatkowym przy braku odesłania jest zagadnieniem złożonym i wielowątkowym. Powoduje to konieczność zastosowania dyrektyw wykładni językowej i pozajęzykowej w celu uwzględnienia możliwie wielu kontekstów interpretacyjnych.

Jak wspomniano na wstępie, judykatura nie wypracowała reguł wykładni, które byłyby powszechnie przyjmowane przez poszczególne sądy orzekające. Znakomicie demonstrują to następujące po wydaniu glosowanego wyroku rozstrzygnięcia NSA. W wyroku z 21 maja 2025 r.<sup>60</sup> NSA stanął na stanowisku, że definicja dotacji zawarta w u.f.p. ma charakter wiążący na gruncie u.p.d.o.p. – podkreślenia jednak wymaga, że Sąd związany był wykładnią dokonaną wcześniej w glosowanym wyroku. Pogląd o przynależności

<sup>58</sup> Program, s. 5.

<sup>59</sup> Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o systemie rekompensat dla sektorów i podsektorów energochłonnych (t.j. Dz.U. z 2024 r., poz. 1215 ze zm.).

<sup>60</sup> Wyrok NSA z dnia 21 maja 2025 r., sygn. II FSK 162/25, CBOSA.

ustawy podatkowej do prawa finansowego i związane z tym przyjęcie definicji z art. 126 u.f.p. podzielił NSA w wyrokach z 16 grudnia 2025 r.<sup>61</sup> Z kolei w wyroku z 17 lutego 2026 r.<sup>62</sup> NSA, powołując się m.in. na domniemanie języka potocznego oraz autonomię pojęciową prawa podatkowego, stwierdził, że zasadne jest posłużenie się potocznym znaczeniem pojęcia „dotacji” na potrzeby interpretacji art. 17 ust. 1 pkt 47 u.p.d.o.p. Biorąc pod uwagę mnogość, a także rozbieżność rozstrzygnięć sądów I instancji, należy spodziewać się dalszego kształtowania linii orzeczniczej w przyszłości.

Reasumując całość wyводу, NSA w głosowanym wyroku niewłaściwie postrzega relacje terminologiczne między u.p.d.o.p. a u.f.p. – te, w świetle wykładni systemowej, nie zachodzą w sposób przyjęty przez NSA. Po drugie, niezależnie od przyjętego końcowo rozstrzygnięcia nie można zgodzić się, że obowiązywanie definicji legalnej wyłącza *a priori* możliwości poszukiwania innych reguł wykładni. Przyjęte przez NSA założenie sprawiło, że zastosowana została definicja legalna dotacji w sposób nieuwzględniający kontekstu wprowadzenia Pomocy.

## BIBLIOGRAFIA

- Antonów D., *Zasada efektywności prawa unijnego w procesie stosowania prawa daninowego nieobjętego harmonizacją*, „Jurysdykcja Podatkowa” 2012, nr 2.
- Bator A., *Język prawny*, [w:] *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. A. Bator, Warszawa 2016.
- Bielska-Brodziak A., *Kłopoty z definicjami legalnymi*, [w:] *System prawny a porządek prawny*, red. O. Bogucki, S. Czepita, Szczecin 2008.
- Bielska-Brodziak A., *Wykładnia językowa według orzecznictwa sądów administracyjnych*, „Toruński Rocznik Podatkowy” 2008.
- Borodo A., *Finanse publiczne. Zagadnienia ustrojowe i prawne*, Warszawa 2019.
- Brzeziński B., *Teoretyczne aspekty systemowej odrębności prawa podatkowego i jego relacji z normami innych dziedzin prawa*, [w:] *Prawo podatkowe w systemie prawa. Międzygałęziowe związki norm i instytucji prawnych*, red. A. Franczak, A. Kaźmierczyk, Warszawa 2019.

<sup>61</sup> Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2025 r., sygn. II FSK 2206/23 i wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2025. r., sygn. II FSK 365/23, CBOSA – sprawy dotyczyły rekompensat Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki z tytułu przenoszenia kosztów zakupu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych na ceny energii elektrycznej zużywanej do wytwarzania produktów w sektorze lub podsektorach energochłonnych. Mimo założenia o związaniu art. 126 u.f.p. NSA przyjął, że wspomniane środki spełniają wszystkie przesłanki dotacji, a w konsekwencji korzystają ze zwolnienia podatkowego.

<sup>62</sup> Wyrok NSA z dnia 17 lutego 2026 r., sygn. II FSK 1007/25.

- Brzeziński B., *Uwagi o znaczeniu definicji w prawie podatkowym*, [w:] *Księga jubileuszowa Profesora Marka Mazurkiewicza. Studia z dziedziny prawa finansowego, prawa konstytucyjnego i ochrony środowiska*, red. R. Mastalski, Wrocław 2001.
- Brzeziński B., *Wykładnia prawa podatkowego*, Gdańsk 2013.
- Cilak M., *Komentarz do art. 112*, [w:] *Ustawa o finansach publicznych. Komentarz*, red. Z. Ofiarski, Warszawa 2020.
- Filipczyk H., *Postulat pewności prawa w wykładni operatywnej prawa podatkowego*, Warszawa 2013.
- Halasz A., *Definicje pojęć prawnych w ustawodawstwie dotyczącym podatków obrotowych*, Wrocław 2019.
- Halasz A., *Niejednolite stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym*, „Kwartalnik Prawa Podatkowego” 2017, nr 3, <https://doi.org/10.18778/1509-877X.03.06>
- Halasz A., *Stosowanie definicji pojęć prawnych a zasada pewności w prawie podatkowym*, [w:] *Teoretyczne i praktyczne aspekty prawa finansowego. Problemy, koncepcje, wyzwania i rozwiązania*, red. A. Gorgol, Warszawa 2020.
- Halasz A., *Stosowanie definicji pojęć prawnych w prawie podatkowym – w poszukiwaniu woli ustawodawcy*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2020, t. 120, nr 1, <https://doi.org/10.19195/0137-1134.120.44>
- Hanusz A., *Miejsce prawa finansowego w systemie prawa polskiego*, „Państwo i Prawo” 2020, nr 7.
- Malec A., *Zarys teorii definicji prawniczej*, Warszawa 2000.
- Malinowski A., *Polski język prawny. Wybrane zagadnienia*, Warszawa 2006.
- Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2021.
- Mastalski R., *Stosowanie prawa podatkowego*, Warszawa 2008.
- Morawski L., *Zasady wykładni prawa*, Toruń 2010.
- Nykiel W., *Autonomia prawa podatkowego (wybrane zagadnienia)*, [w:] *Konstytucja. Ustrój. System finansowy państwa. Księga pamiątkowa ku czci prof. Natalii Gajl*, red. T. Dębowska-Romanowska, A. Jankiewicz, Warszawa 1999.
- Ofiarski Z., *Ogólne prawo podatkowe. Zagadnienia materialnoprawne i proceduralne*, Warszawa 2013.
- Słownik języka polskiego PWN*, red. L. Drabik, Warszawa 2021.
- Słownik współczesnego języka polskiego*, red. B. Dunaj, Kraków 2000.
- Suska M., *Spójność terminologiczna w systemie prawa – spojrzenie na problem interpretacyjny z perspektywy praktyki legislacyjnej*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2023, nr 1, <https://doi.org/10.36280//AFPiFS.2023.1.58>
- Wróblewski J., *Zagadnienia teorii wykładni prawa ludowego*, Warszawa 1959.

