



# EQUILIBRIUM

## ZESZYTY NAUKOWE WSE

---

rocznik 2025

numer 2 (17)

ISSN: 2545-1995

## RADA NAUKOWA

Prof. dr hab. Ryszard Borowiecki  
Prof. dr hab. Boris Burkinski  
Prof. dr hab. Karol Karski  
Prof. Oleh Kuzmin  
Prof. dr Vakhtang Maisaia  
Prof. dr hab. Zbigniew Makieta  
Dr Bogumiła Powichrowska  
Prof. dr hab. Galina Shamonina  
Prof. dr hab. Iryna Storonyanska  
Prof. dr hab. Henryk Wnorowski

## LISTA RECENZENTÓW W 2025 ROKU

dr Justyna Chwieńko  
dr Anna Cudowska-Sojko  
dr hab. inż. Zofia Kołoszko-Chomentowska  
dr hab. Aleksander Maksimczuk  
dr Eliza Szadkowska  
dr Monika Szulżyk  
dr hab. Anetta Zielińska, prof. UEW

## KOMITET REDAKCYJNY

Redaktor naczelny:  
**dr Andrzej Dzun**

Z-ca Redaktora naczelnego:  
**prof. dr hab. Elżbieta Karska**

Sekretarz redakcji:  
**dr Dorota A. Hataburda**

REDAKTOR NAUKOWY ZESZYTU  
**dr Andrzej Dzun**

ADRES REDAKCJI  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
ul. Zwycięstwa 14/3  
15-703 Białystok

e-mail: [redakcja@wse.edu.pl](mailto:redakcja@wse.edu.pl)  
[www.wse.edu.pl](http://www.wse.edu.pl)

KOREKTA  
Urszula Glińska

PROJEKT | SKŁAD  
Agencja Wydawnicza Ekopress  
601 311 838

WYDAWCA  
Wydawnictwo Wyższej Szkoły Ekonomicznej  
ul. Zwycięstwa 14/3, 15-703 Białystok  
tel. 85 652 00 24

ISSN 2545-1995

COPYRIGHT © BY  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku

Białystok 2025

## EQUILIBRIUM 2025 | nr 2(17)

- 4**     **Julita Biernacka-Gawryłowa**  
Wpływ należności na płynność finansową przedsiębiorstwa  
na przykładzie ORLEN S.A.
- 20**    **Radostaw Galicki**  
Tajemnica lekarska a prawo pacjenta do tajemnicy informacji  
z nim związanych
- 30**    **Dorota A. Hałaburda**  
Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach dochodowych  
od osób fizycznych i prawnych w świetle zmian prawnych
- 46**    **Dariusz Kietczewski**  
Epistemologiczny kontekst ekonomii
- 56**    **Mariusz Mak**  
Konkurencyjność podatkowa Polski w świetle International Tax  
Competitiveness Index
-

Julita **Biernacka-Gawryłow**

## WPŁYW NALEŻNOŚCI NA PŁYNNOŚĆ FINANSOWĄ PRZEDSIĘBIORSTWA NA PRZYKŁADZIE ORLEN S.A.

THE IMPACT OF RECEIVABLES ON THE FINANCIAL LIQUIDITY  
OF AN ENTERPRISE ON THE EXAMPLE OF ORLEN S.A.

### STRESZCZENIE

Płynność finansowa w głównej mierze zależy od umiejętności zarządzania składnikami majątku obrotowego firmy. Tutaj właśnie pojawiają się należności, czyli rezultaty transakcji handlowych z kontrahentami. Należności handlowe, wynikające z kredytu kupieckiego, stanowią znaczną część aktywów obrotowych przedsiębiorstw, a ich efektywne zarządzanie ma kluczowe znaczenie dla stabilności finansowej firmy. Od działań firmy zależy w dużym stopniu wartość oraz charakter generowanych przepływów pieniężnych. Analiza przepływów pozwala ocenić zdolność przedsiębiorstwa do terminowego regulowania zobowiązań. Z kolei fakt, jaką praktykę handlową wybierze przedsiębiorstwo, wpływa na efekty zarządzania należnościami oraz płynności finansowej, w przypadku której dużą rolę odgrywa sposób podejścia do udzielania kredytu handlowego. Kiedy presja rynku wymusza stosowanie kredytu kupieckiego, najważniejsze jest umiejętne sterowanie nim w działalności gospodarczej, aby uniknąć zatorów płatniczych. Celem niniejszego opracowania jest analiza zasad kształtowania poziomu należności w przedsiębiorstwie w kontekście wymogów stabilnego utrzymywania płynności finansowej. W opracowaniu wykorzystano analizę literatury krajowej i zagranicznej, analizy regulacji prawnych oraz raporty branżowe.

### ABSTRACT

Financial liquidity mainly depends on the ability to manage the company's current assets. This is where receivables, i.e. the results of commercial transactions with contractors, come in. Trade receivables resulting from trade credit constitute a significant part of companies' current assets, and their effective management is crucial for the financial stability of the company. The value and nature of the generated cash flows largely depend on the company's activities. Flow analysis allows you to assess the company's ability to pay liabilities on time. The business practice chosen by the company affects the effects of receivables management and financial liquidity, in which the approach to granting trade credit plays an important role. When market pressure forces the use of trade credit, the most important thing is to skillfully manage it in business activity to avoid payment jams. The aim of this study is to analyze the principles of shaping the level of receivables in an enterprise in the context of the requirements for stable financial liquidity. The study uses the analysis of domestic and foreign literature, analyses of legal regulations and industry reports.

*Translated by Julita Biernacka-Gawryłow*

### SŁOWA KLUCZOWE

płynność finansowa, kredyt kupiecki,  
polityka handlowa, należności

### KEYWORDS

financial security, financial liquidity,  
trade credit, trade policy, receivables

## WSTĘP

Poziom płynności finansowej przedsiębiorstwa zależy od wielu czynników, spośród których istotne znaczenie mają należności pieniężne pozostające w dyspozycji firmy. Przy czym trudno jest jednoznacznie określić znaczenie poszczególnych składników majątku obrotowego podmiotu w odniesieniu do jego płynności finansowej. Bezsprzecznie jednak, należności posiadane przez przedsiębiorstwo pozostają w bezpośredniej relacji z poziomem jego płynności finansowej, zwłaszcza gdy zarządzający przywiązują wagę do jakościowych analiz finansowych. Właściwe zarządzanie tą częścią majątku obrotowego należy więc uznać za jeden z podstawowych warunków utrzymania się firmy na rynku oraz budowania wiarygodności w oczach partnerów handlowych (Grzywacz 2025, s. 63). Istotne znaczenie mają też zobowiązania bieżące.

Celem niniejszego opracowania jest analiza zasad kształtowania poziomu należności w przedsiębiorstwie, w kontekście wymogów stabilnego utrzymywania jego płynności finansowej. Skuteczne oddziaływanie na poziom płynności wymaga opracowania i konsekwentnej realizacji spójnej polityki handlowej w relacjach z kontrahentami w celu zapobieżenia występowania zatorów płatniczych. Zbyt długie okresy oczekiwania na spłatę należności mogą skutkować problemami z płynnością, a w konsekwencji – powodować trudności w finansowaniu bieżącej działalności operacyjnej. Jednakże restrykcyjne podejście do kredytowania klientów może hamować możliwości sprzedaży i rozwój firmy.

## 1 CHARAKTERYSTYKA NALEŻNOŚCI

Analizując pojęcie „należności”, można wskazać na jego rachunkowe ujęcie, w którym oznacza ono zobowiązanie dłużnika do spełnienia określonego świadczenia na rzecz wierzyciela, wynikające z zawartej umowy i określone co do terminu oraz wartości (Grzywacz, Jagodzińska-Komar, 2021, s. 87). Należności, to kwoty, które firma ma do otrzymania od swoich klientów w związku ze sprzedażą towarów lub usług na kredyt, i stanowią one istotny składnik aktywów obrotowych (Biznes tom. 4, Finanse, 2007, s. 111). Efektywne zarządzanie należnościami ma zasadnicze znaczenie, ponieważ oddziałuje bezpośrednio na przepływy pieniężne przedsiębiorstwa oraz jego zdolność do terminowego regulowania własnych zobowiązań. Należności i zobowiązania – to podstawowe kategorie finansowe odzwierciedlające relacje majątkowe przedsiębiorstwa z innymi podmiotami. Należność oznacza prawo wierzyciela do otrzymania określonego świadczenia pieniężnego lub niepieniężnego od innego podmiotu, najczęściej wynikające z tytułu sprzedaży towarów lub usług z odroczonym terminem płatności, udzielonej pożyczki lub zawartej umowy (Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2025 r., poz. 1071, 1172, 1508). Zobowiązanie natomiast oznacza obowiązek dłużnika do spełnienia określonego świadczenia na rzecz wierzyciela w oznaczonym terminie, przykładowo: zapłaty ceny, spłaty kredytu lub zwrotu

pożyczki (art. 353 k.c.). Inaczej mówiąc, należności stanowią aktywa przedsiębiorstwa, ponieważ uprawniają do otrzymania środków pieniężnych, natomiast zobowiązania obciążają firmę jako przyszłe obowiązki finansowe wobec kontrahentów, instytucji finansowych lub innych podmiotów.

Relacja pomiędzy należnościami a zobowiązaniami odgrywa kluczową rolę w ocenie sytuacji finansowej przedsiębiorstwa. Wysoki poziom należności może świadczyć o dużej skali sprzedaży, ale jednocześnie oznaczać zamrożenie środków pieniężnych, jeżeli kontrahenci nie regulują zobowiązań w terminie. Z kolei nadmierne zobowiązania finansowe, zwłaszcza krótkoterminowe, mogą prowadzić do problemów z płynnością finansową i utrudniać bieżące funkcjonowanie firmy.

W praktyce gospodarczej, należności powstają najczęściej w następstwie sprzedaży towarów lub usług z odroczonym terminem płatności, a więc w sytuacji, gdy moment zapłaty następuje po wykonaniu świadczenia i wystawieniu dokumentu rozliczeniowego, co podkreśla W. Bień (Bień 2018, s. 222).

W ujęciu ogólnym, należności można podzielić na kilka podstawowych kategorii (Grzywacz 2025, s. 65):

- należności terminowe, dla których nie upłynął jeszcze ustalony termin płatności,
- należności przeterminowane, czyli takie, które nie zostały uregulowane mimo przekroczenia terminu wymagalności,
- należności przedawnione, w przypadku których opóźnienie w zapłacie przekracza trzy lata; w takiej sytuacji roszczenie staje się nieskuteczne, o ile wierzyciel nie skierował sprawy wcześniej na drogę postępowania sądowego.

Zgodnie z klasyfikacją zaproponowaną przez J. Cichego, zasadne jest również wyróżnienie należności według źródła ich powstania (Cichy 2010, s. 120–121):

- handlowe, wynikające z dostaw towarów oraz realizacji usług,
- finansowe, związane z przeprowadzaniem transakcji o charakterze finansowym,
- publicznoprawne, obejmujące m.in. dotacje, darowizny czy zwroty nadpłaconych podatków,
- od pracowników, np. powstałe w wyniku wypłaty zaliczek – z tytułu kar umownych lub należnych odszkodowań.

Istotne znaczenie należności w działalności przedsiębiorstwa znajduje potwierdzenie w ich wysokim udziale w strukturze majątku obrotowego, jak również w negatywnym oddziaływaniu należności przeterminowanych na efektywność i racjonalność prowadzonej działalności.

Dane zaprezentowane w tabeli 1 wskazują, że w analizowanym okresie lat 2018–2024 należności stanowiły istotny element struktury aktywów przedsiębiorstw. Udział należności długoterminowych w aktywach utrzymywał się na relatywnie niskim, lecz stabilnym poziomie, wykazując jednocześnie tendencję wzrostową. W latach 2018–2024 wskaźnik ten zwiększył się z 1,2% do 1,8%, co może świadczyć o stopniowym wydłużaniu horyzontu rozliczeń lub rosnącym znaczeniu długoterminowych relacji kontraktowych. Zdecydowanie większy udział w strukturze aktywów miały należności krótkoterminowe, których poziom w całym badanym okresie przekraczał 39%.

**Tabela 1. Udział należności w aktywach trwałych i obrotowych przedsiębiorstw [w %]**

Table 1. Share of receivables in fixed and current assets of enterprises [in %]

Rodzaj należności	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Należności długoterminowe	1,2	1,3	1,4	1,4	1,5	1,5	1,8
Należności krótkoterminowe	42,8	41,7	39,4	40,1	41,8	43,2	39,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Bilansowe wyniki finansowe przedsiębiorstw niefinansowych*, GUS, Warszawa 12.2024, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości.

W latach 2018–2020 widoczny jest spadek ich udziału: z 42,8% do 39,4%, co mogło być konsekwencją pogorszenia warunków płatniczych oraz zwiększonej ostrożności przedsiębiorstw w okresie spowolnienia gospodarczego. W kolejnych latach nastąpiło stopniowe odbudowanie tego udziału, osiągając najwyższą wartość w 2023 roku (43,2%), co wskazuje na ponowne zwiększenie skali sprzedaży z odroczonej terminem płatności. W 2024 roku odnotowano ponowny spadek udziału należności krótkoterminowych do poziomu 39,9%, przy jednoczesnym wzroście należności długoterminowych. Może to sugerować zmianę struktury należności w kierunku dłuższych terminów rozliczeń lub większą ostrożność przedsiębiorstw w udzielaniu kredytu kupieckiego. Taka tendencja może mieć istotne znaczenie dla płynności finansowej, gdyż wzrost udziału należności – zwłaszcza długoterminowych – potencjalnie zwiększa ryzyko zamrażania środków finansowych. Przedstawione dane potwierdzają istotną rolę należności w kształtowaniu struktury majątku przedsiębiorstw, a jednocześnie wskazują na zmienność ich poziomu w czasie, co wymaga od przedsiębiorstw elastycznego i świadomego zarządzania tą kategorią aktywów.

Wielkość należności posiadanych przez przedsiębiorstwo, obok środków pieniężnych, pozostaje w ścisłym związku z poziomem jego płynności finansowej. Oddziałuje ona bowiem na (Grzywacz 2025, s. 65):

- faktyczną zdolność przedsiębiorstwa do terminowego regulowania zobowiązań finansowych,
- kształtowanie skutecznej polityki kredytowej wobec odbiorców,
- racjonalne zarządzanie majątkiem obrotowym, odnoszące się w szczególności do relacji pomiędzy aktywami bieżącymi a zobowiązaniami wymagalnymi.

Skuteczne zarządzanie należnościami stanowi jeden z kluczowych warunków zapewnienia ciągłości działania oraz prawidłowego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Problemem jest bowiem powstawanie zatorów płatniczych. „Zatory płatnicze to zjawisko rosnących zaległości w uiszczaniu zobowiązań pieniężnych, które mogą prowadzić do określonych zahamowań w procesie prowadzenia działalności czy dalszego jej rozwijania. W szerszym kontekście i ujęciu systemowym zatory płatnicze powodują utratę wpływów pieniężnych nie tylko w danym przedsiębiorstwie. Dalej zaistniałe zadłużenia mogą się kumulować, a następnie przechodzić na kolejne podmioty gospodarcze, powiązane z zadłużonym przedsiębiorstwem” (Filip 2023, s. 49).

Zatory płatnicze, wynikające z nadmiarowego stosowania kredytu kupieckiego, czyli odroczenia płatności za towary lub usługi dostarczone przez dostawcę do momentu ustalonego terminu, są podstawowym problemem gospodarczym. Według A. Sierpińskiej-Sawicz, „W 2023 roku przeterminowane zobowiązania 319 tysięcy przedsiębiorstw MŚP wobec kontrahentów i banków wynosiły ponad 41,8 mld zł, przy czym największe problemy miały firmy transportowe i handlowe” (Sierpińska-Sawicz 2024, s. 183). Zarządzanie kredytem kupieckim wymaga wdrażania odpowiednich strategii, takich jak: monitorowanie zdolności kredytowej klientów oraz negocjowanie warunków płatności. Odpowiednio obsługiwany kredyt kupiecki wpływa na wzrost sprzedaży i zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstwa, aczkolwiek jego nadużywanie lub nieodpowiednia kontrola jest w stanie prowadzić do poważnych problemów pieniężnych (Maćkowiak, Vovk 2021, s. 181-184).

Czynniki kształtujące politykę kredytu kupieckiego to czynniki wewnętrzne przedsiębiorstwa oraz uwarunkowania rynkowe. Do najważniejszych należą: poziom sprzedaży, konkurencja w branży oraz przyjęte standardy współpracy handlowej (Nowak 2020, s. 145). W wielu sektorach gospodarki stosowanie odroczonej terminowości płatności stanowi powszechną praktykę, co powoduje, że przedsiębiorstwa, chcąc utrzymać swoją pozycję rynkową, są zmuszone do oferowania podobnych warunków swoim kontrahentom (Bednarski, Waśniewska 2022, s. 210). Znaczenie mają również czynniki operacyjne, takie jak: sezonowość sprzedaży, struktura odbiorców czy polityka zarządzania zapasami. Wpływają one na poziom należności oraz decyzje dotyczące stosowania kredytu kupieckiego (Gierusz 2018, s. 178).

Należy wskazać, że kredyt kupiecki stanowi istotne narzędzie wspierające sprzedaż oraz budowanie długoterminowych relacji z kontrahentami, umożliwiając zwiększenie przychodów przedsiębiorstwa (Dudycz 2017, s. 132).

Jednocześnie stosowanie odroczonej terminowości płatności wiąże się z określonym poziomem ryzyka finansowego. Ryzyko to wynika przede wszystkim z możliwości opóźnień w regulowaniu należności przez odbiorców lub ich całkowitej niewypłacalności (Gołębiowski 2016, s. 156). W konsekwencji, przedsiębiorstwa powinny dążyć do zachowania równowagi pomiędzy wspieraniem sprzedaży a utrzymaniem bezpieczeństwa finansowego. Wymaga to prowadzenia odpowiedniej polityki zarządzania należnościami, obejmującej m.in. ocenę wiarygodności kontrahentów, monitorowanie terminowości płatności oraz stosowanie narzędzi zabezpieczających (Nowak 2020, s. 152).

W zarządzaniu kredytem kupieckim zyskującą na znaczeniu rolę odgrywają systemy analizy ryzyka oraz narzędzia technologiczne, jak choćby algorytmy sztucznej inteligencji dokonujące analizy danych finansowych kontrahentów. Automatyzacja procedur monitorowania należności daje szansę natychmiastowego wykrywania potencjalnych zagrożeń i modernizację warunków płatności. Współbieżnie rośnie rola faktoringu jako alternatywnej metody finansowania, szczególnie w odniesieniu do niestabilnej sytuacji gospodarczej i rosnących stóp procentowych, które hamują dostępność klasycznych kredytów bankowych (Kuciński 2016, s. 49).

W celu zmniejszenia ryzyka związanego z kredytem kupieckim, przedsiębiorstwa stosują różnorodne formy zabezpieczeń, takie jak (Sierpińska-Sawicz 2024, s. 183):

1. Ubezpieczenie – „Ubezpieczenie kupieckie to ochrona w przypadku braku płatności lub znacznych opóźnień w płatności (tzw. ryzyko handlowe lub konsumenckie) ze strony podmiotów prywatnych”.
2. Faktoring – polega na sprzedaży wierzytelności firmie faktoringowej, co pozwala dostawcy uzyskać szybki dostęp do środków finansowych.
3. Przedpłaty i zaliczki – częściowa płatność dokonywana przed realizacją zamówienia, zmniejsza ryzyko dostawcy.
4. Weksel in blanco – podpisany przez odbiorcę może być użyty jako środek zabezpieczenia roszczeń w przypadku braku płatności.

## 2 PŁYNNOŚĆ FINANSOWA PRZEDSIĘBIORSTWA

Płynność finansowa jest jednym z kryteriów oceny działalności finansowej przedsiębiorstwa. Płynność finansowa to jest zdolność danego podmiotu do regulowania jego bieżących zobowiązań (Gorczyńska, Wieczorek-Kosmala, Znaniecka 2008, s. 62). Według W. Gabrusewicz (2002, s. 229), płynność finansową można rozpatrywać w różnych aspektach. Najczęściej rozumie się ją jako łatwość dokonania uzasadnionej wymiany składników majątkowych, które mogą być relatywnie szybko i bez większych kosztów „upłynnione”, czyli zamienione na gotówkę. Definicję płynności finansowej o szerszym zakresie wykorzystuje M. Jerzemowska (2006, s. 135), która rozumie to pojęcie jako „zdolność przedsiębiorstwa do terminowego regulowania zobowiązań bieżących, uwarunkowanej wielkością krótkoterminowego zadłużenia oraz poziomem aktywów obrotowych”.

Płynność wynika z ilości posiadanej gotówki, która stanowi podstawowy środek wymiany, niezbędny dla zrealizowania rozmaitych transakcji gospodarczych. Łatwość, z jaką przedsiębiorstwo może uzyskać dodatkowe zasoby gotówki, poprzez zamianę innych aktywów na gotówkę, stanowi o skali jego płynności finansowej (Kusak 2006, s. 9).

Płynność finansowa – to jeden z kluczowych warunków przetrwania i dalszego funkcjonowania przedsiębiorstwa. Utrata zdolności do terminowego regulowania zobowiązań pociąga bowiem za sobą realne i często bardzo dotkliwe konsekwencje o charakterze finansowym oraz organizacyjnym. Praktyka gospodarcza wskazuje, że w takich sytuacjach szczególnego znaczenia nabierają zagrożenia wynikające z pogorszenia kondycji płynnościowej przedsiębiorstwa (Grzywacz 2025, s. 17):

- narastanie zależności przedsiębiorstwa od innych podmiotów rynkowych,
- ograniczenie autonomii w podejmowaniu racjonalnych decyzji gospodarczych,
- wzrost kosztów pozyskiwania zewnętrznych, w szczególności obcych źródeł finansowania działalności,
- konieczność sprzedaży składników majątku po cenach niższych od ich wartości rynkowej,

- zaostrenie warunków płatności narzucanych przez wierzycieli za dostarczane towary i usługi,
- potrzeba występowania o odroczenie terminów spłaty zobowiązań, co wiąże się z dodatkowymi kosztami finansowymi,
- stopniowa utrata wiarygodności przedsiębiorstwa na rynku.

Ważnym zagrożeniem w funkcjonowaniu firmy na rynku jest utrata zaufania ze strony jego uczestników. Spadek zaufania powstaje między innymi wówczas, gdy przedsiębiorstwo przestaje płacić swoje zobowiązania, co w skrajnych przypadkach może prowadzić do zaprzestania działalności gospodarczej. Z tego względu płynność finansowa oraz umiejętność świadomego kształtowania przepływów pieniężnych nabierają fundamentalnego znaczenia.

Na poziom płynności finansowej oddziałuje wiele czynników o zróżnicowanym charakterze, które można zasadniczo podzielić na dwie podstawowe grupy.

### Tabela 2. Czynniki makro i mikro ekonomiczne

Table 2. Macro and micro economic factors

Czynniki mikroekonomiczne	Czynniki makroekonomiczne
• stosowane technologie	• koszty pracy
• specyfikacja branży i jej zwyczaje	• obowiązujące przepisy
• polityka handlowa firmy (marża)	• sytuacja gospodarcza
• uwarunkowania sprzedaży	• konkurencja na rynku
• zasady współpracy z odbiorcami i dostawcami	• obciążenia finansowe nakładane na firmy (fiskalne)
• sposoby sterowania zapasami	• rozwój nowoczesnych technologii
• dostęp do zewnętrznych źródeł finansowania	• polityka pieniężna
• poziom środków pieniężnych	• zadłużenie państwa
	• sytuacja na rynku pracy

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: (Sierpińska, Wędzki 2025, s. 45-47; Nowak, 2020, s. 150-153).

Brak płynności finansowej w rzeczywistości gospodarczej przejawia się: koniecznością negocjowania przedłużenia terminu spłat zobowiązań, brakiem możliwości elastycznego zarządzania finansami oraz wysokimi kosztami pozyskania dodatkowych źródeł finansowania działalności, rezygnacją kontrahentów z udzielania kredytu kupieckiego, koniecznością niezwłocznego egzekwowania należności. Wszystkie te okoliczności w praktyce gospodarczej dają kontrahentom oraz kredytodawcom jasny sygnał o problemach finansowych firmy, co prowadzi do utraty reputacji oraz wiarygodności w otoczeniu (Piątek, Moczydłowski 2017, s. 125). Wzrost braku zaufania,

skutkujący paniką kontrahentów oraz podmiotów finansujących, eskaluje skutki niezdolności płatniczej, co może doprowadzić nawet do upadłości przedsiębiorstwa (Michalski 2005, s. 36). Tak więc zarządzanie należnościami i zobowiązaniami krótkoterminowymi ma istotne znaczenie dla utrzymania płynności finansowej przedsiębiorstwa.

Analiza zachowania przedsiębiorców funkcjonujących w warunkach polskiej gospodarki wskazuje, że znaczna część z nich preferuje stosowanie bardziej ofensywnego podejścia w zakresie prowadzonej polityki kredytowej. Są skłonne do szerokiego wykorzystywania kredytu handlowego jako narzędzia wspierającego sprzedaż i utrzymanie relacji z odbiorcami. Tego rodzaju działania są w pełni zrozumiałe z punktu widzenia konkurencyjności rynkowej, jednak nieodłącznie wiążą się z podwyższonym ryzykiem nieterminowego regulowania należności, a w skrajnych przypadkach – także z całkowitym brakiem zapłaty za dostarczone towary lub usługi (Grzywacz 2025, s. 71).

Należy jednak zaznaczyć, że na poziom płynności finansowej przedsiębiorstwa wpływa nie tylko zarządzanie należnościami, ale również sposób zarządzania zobowiązaniami krótkoterminowymi. Zobowiązania bieżące stanowią istotne źródło finansowania działalności operacyjnej, a ich odpowiednie kształtowanie może przyczyniać się do poprawy płynności finansowej podmiotu (Berk, DeMarzo 2020, s. 892). Wydłużanie terminów płatności wobec dostawców, przy jednoczesnym efektywnym ściąganiu należności, pozwala na utrzymanie dodatniego cyklu konwersji gotówki (Ross i in. 2019, s. 807).

Z drugiej strony, nadmierne opóźnianie regulowania zobowiązań może prowadzić do pogorszenia relacji z dostawcami, utraty wiarygodności oraz wzrostu kosztów działalności (Gierusz 2018, s. 182). Dlatego zarządzanie zobowiązaniami powinno być prowadzone w sposób zrównoważony, z uwzględnieniem zarówno potrzeb płynnościowych przedsiębiorstwa, jak i długoterminowych relacji biznesowych.

Jak wskazują M. Sierpiński i D. Wędzki (2005, s. 213-218), właściwe zarządzanie należnościami i zobowiązaniami stanowi jeden z kluczowych elementów utrzymania równowagi finansowej przedsiębiorstwa.

W dalszej części opracowania przedstawiona zostanie analiza zarządzania należnościami oraz płynnością finansową na przykładzie przedsiębiorstwa PKN ORLEN.

### **3 ZARZĄDZANIE NALEŻNOŚCIAMI I PŁYNNOCIĄ FINANSOWĄ W ORLEN S.A.**

Problem płynności finansowej dotyczy wszystkich firm, niezależnie od ich wielkości i pozycji rynkowej. Przy czym, duże podmioty mają większe możliwości stosowania instrumentów ograniczających ryzyko stosowania kredytu kupieckiego. Znaczenie należności pieniężnych w zachowaniu płynności finansowej przedsiębiorstwa znajduje potwierdzenie nie tylko w rozważaniach teoretycznych, lecz również w praktyce funkcjonowania podmiotów gospodarczych o dużej skali działalności. W celu

zilustrowania omawianych zależności, zasadne jest odwołanie się do przykładu przedsiębiorstwa aktywnie działającego na rynku, charakteryzującego się stabilną sytuacją finansową oraz zdolnością do kontynuowania działalności. Takim podmiotem jest Grupa ORLEN S.A. – jedna z największych spółek sektora energetyczno-paliwowego w Polsce, notowana na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie.

Grupa ORLEN prowadzi działalność operacyjną w wielu segmentach rynku, obejmujących, między innymi, produkcję i sprzedaż paliw, energii oraz produktów petrochemicznych. Skala prowadzonej działalności powoduje, że należności handlowe stanowią istotny element jej aktywów obrotowych, a sposób zarządzania nimi ma bezpośredni wpływ na poziom płynności finansowej oraz zdolność do terminowego regulowania zobowiązań. Jednocześnie spółka funkcjonuje w warunkach złożonego otoczenia rynkowego, co wymaga prowadzenia świadomej i konsekwentnej polityki kredytu kupieckiego wobec kontrahentów. Analiza wybranych danych finansowych Grupy ORLEN za lata 2022–2024 wskazuje, że mimo wahań wyników finansowych, przedsiębiorstwo zachowało zdolność do dalszego funkcjonowania i utrzymania stabilności finansowej. Było to możliwe, między innymi, dzięki odpowiedniemu zarządzaniu kapitałem obrotowym, w którym należności odgrywają kluczową rolę.

**Tabela 3. Wybrane dane finansowe Grupy ORLEN S.A. w latach 2022-2024 [mln zł]**

Table 3. Selected financial data of the ORLEN S.A. Group in 2022–2024 [in mln PLN]

Wyszczególnienie	2022	2023	2024
Przychody ze sprzedaży	282 415	371 916	294 976
Zysk netto	39 677	20 969	1 383
Aktywa ogółem	313 177	264 463	255 368
Aktywa obrotowe	138 795	82 956	68 455
Zobowiązania ogółem	170 067	111 043	108 678
Zobowiązania krótkoterminowe	122 810	69 492	60 273
Zobowiązania długoterminowe	47 257	41 551	48 405
Przepływy pieniężne z działalności operacyjnej	32 638	41 914	36 634

Źródło: dane finansowe Grupy ORLEN S.A. – bilans oraz rachunek zysków i strat za lata 2022–2024; opracowanie własne na podstawie raportów ORLEN S.A.

Przedstawione dane finansowe Grupy ORLEN S.A. ilustrują sytuację dużego przedsiębiorstwa funkcjonującego w warunkach rynkowych, wymagających stałego monitorowania płynności i bezpieczeństwa finansowego. W latach 2022–2024 zaobserwowano kilka istotnych trendów:

### 1. Zmiana skali działalności i wyników finansowych

W 2023 roku ORLEN osiągnął znacznie wyższe przychody ze sprzedaży niż w roku 2022, co wskazuje na wzrost skali działalności. Jednak w 2024 roku przychody spadły w porównaniu do roku 2023, co może być efektem zmiennych warunków rynkowych i presji kosztowej.

Zysk netto w 2024 roku uległ znacznemu obniżeniu w porównaniu z poprzednimi latami, co świadczy o pogorszeniu rentowności działalności operacyjnej (PAP Media-Room Portal data dostępu: 25.03.2026).

### 2. Struktura aktywów i zobowiązań

W 2024 roku aktywa ogółem nieco zmalały w porównaniu do danych za lata 2022 i 2023, co może oznaczać konieczność ostrożniejszego gospodarowania kapitałem. Istotnym elementem struktury są aktywa obrotowe, które obejmują należności oraz środki pieniężne. Ich zmniejszenie w 2024 roku w porównaniu do wartości z lat: 2022 i 2023 może wskazywać na mniejszą ilość krótkoterminowych zasobów płynnych (Orlen, <https://www.orlen.pl/pl/relacje-inwestorskie/prezentacje/dane-finansowe>, data dostępu: 30.03.2026).

### 3. Zobowiązania i płynność

Zobowiązania krótkoterminowe, czyli te, które wymagają uregulowania w okresie krótkim, zmniejszyły się w 2024 roku w porównaniu do tych z lat 2023 r. i 2022 r., co może przyczynić się do złagodzenia napięć związanych z wy wpływem środków pieniężnych.

Zobowiązania długoterminowe pozostały na podobnym poziomie w badanym okresie, co wskazuje na stabilność w zakresie zobowiązań o dłuższych terminach spłaty (Strefa Inwestorów, <https://strefainwestorow.pl/spolki/orlen>, data dostępu: 30.04.2026).

### 4 Płynność operacyjna

Przepływy pieniężne z działalności operacyjnej są dodatnie we wszystkich analizowanych latach, choć w 2024 roku wykazano ich spadek względem roku 2023. Fakt ten potwierdza, że ORLEN generuje środki pieniężne z działalności podstawowej, co jest ważnym elementem utrzymania płynności finansowej i bezpieczeństwa przedsiębiorstwa (Strefa Inwestorów, <https://strefainwestorow.pl/spolki/orlen>, data dostępu: 30.04.2026).

Dane finansowe Grupy ORLEN S.A. stanowią ciekawy przykład praktyczny pokazujący, jak strukturę aktywów i zobowiązań dużego przedsiębiorstwa oraz ich zmienność w czasie należy interpretować w kontekście zarządzania należnościami i bezpieczeństwa finansowego. Zmniejszenie aktywów obrotowych oraz zobowiązań krótkoterminowych w 2024 roku może wynikać z prowadzonej przez spółkę polityki ograniczenia ryzyka płynnościowego. Dodatkowo fakt, że przepływy operacyjne pozostają dodatnie, świadczy o zdolności firmy do pokrywania obowiązków wynikających z bieżącej działalności, co jest jednym z kluczowych wskaźników bezpieczeństwa finansowego.

## Wyliczenie wskaźnika płynności finansowej

1. Płynność bieżąca (CR) = Aktywa obrotowe / Zobowiązania krótkoterminowe

**Tabela 4. Płynność bieżąca Orlen S.A. w latach 2022-2024 (CR)**

Table 4. Current liquidity of Orlen S.A. in 2022-2024 (CR)

Rok	Aktywa obrotowe [mln zł]	Zobowiązania krótko [mln zł]	CR
2022	138 795	122 810	1,13
2023	82 956	69 492	1,19
2024	68 455	60 273	1,14

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych finansowych spółki: <https://www.ornlen.pl/pl/relacje-inwestorskie/prezentacje/dane-finansowe>.

Wskaźnik CR > 1 oznacza, że przedsiębiorstwo posiada więcej aktywów obrotowych niż zobowiązań krótkoterminowych, co wskazuje zdolność do pokrycia bieżących zobowiązań majątkiem obrotowym. W całym analizowanym okresie (2022–2024), wskaźnik CR utrzymywał się powyżej 1,0, co jest pozytywnym sygnałem dotyczącym bieżącej kondycji płynnościowej ORLEN S.A. W 2022 roku CR wyniósł ok. 1,13, co oznacza relatywnie bezpieczną pozycję płynnościową (aktywa obrotowe były o ok. 13% większe niż zobowiązania krótkoterminowe). W 2023 roku wskaźnik wyniósł ok. 1,19, co wskazuje na jeszcze lepsze pokrycie zobowiązań przez aktywa obrotowe – możliwy efekt poprawy rotacji należności i gotówki. W 2024 roku wskaźnik ponownie oscyluje wokół 1,14, co wskazuje na względnie stabilną sytuację płynnościową podmiotu, pomimo ograniczonego wzrostu zobowiązań krótkoterminowych.

**Tabela 5. Wskaźnik rotacji należności i należności w dniach ORLEN S.A. w latach 2022-2024**

Table 5. Receivables and receivables turnover ratio in days of ORLEN S.A. in 2022-2024

Rok	Przychody [mln zł]	Należności [mln zł]*	Rotacja należności	Należności w dniach
2022	278 570	54 000	5,16	71 dni
2023	371 916	62 500	5,95	61 dni
2024	294 976	58 000	5,08	72 dni

\* wartości należności – przybliżone na podstawie danych ze sprawozdań finansowych (zaokrąglone)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych ORLEN – skonsolidowane sprawozdania finansowe za lata 2022–2024, dostępne w serwisie relacji inwestorskich: <https://www.ornlen.pl/pl/relacje-inwestorskie/prezentacje/dane-finansowe>.

W analizowanym okresie wskaźnik rotacji należności Grupy ORLEN kształtował się na poziomie ok. 5–6 razy w roku, co oznacza, że przedsiębiorstwo przeciętnie uzyskiwało należności co ok. 60–70 dni. W 2023 roku nastąpiła poprawa efektyw-

ności zarządzania należnościami: cykl inkasa skrócił się do ok. 61 dni, co mogło wynikać z lepszej koniunktury oraz wzrostu przychodów ze sprzedaży (Orlen, <https://www.orlen.pl/pl/relacje-inwestorskie/prezentacje/dane-finansowe>, data dostępu: 02.05.2026). Natomiast w 2024 roku widoczny jest ponowny wzrost liczby dni należności – do ok. 72 dni, co wskazuje na pogorszenie rotacji i może być związane ze spadkiem przychodów oraz zmianą warunków rynkowych (Orlen, <https://www.orlen.pl/pl/relacje-inwestorskie/prezentacje/dane-finansowe>, data dostępu: 02.05.2026). Ogólnie, poziom wskaźnika można uznać za typowy dla dużych przedsiębiorstw sektora paliwowo-energetycznego, gdzie stosowanie kredytu kupieckiego jest standardem współpracy handlowej.

**Tabela 6. Wybrane wskaźniki płynności finansowej Orlen S.A. w latach 2023–2025**

Table 6. Selected financial liquidity ratios of Orlen S.A. in 2023–2025

Wskaźnik	2023	2024	2025
Pokrycie zobowiązań I stopnia	0,95-0,89	0,86-0,78	0,80-0,79
Pokrycie zobowiązań II stopnia	1,18-1,16	1,13-1,06	1,05-1,11
Płynność gotówkowa	0,31-0,21	0,19-0,15	0,33-0,45
Płynność szybka	0,94-0,86	0,87-0,70	0,96-1,04
Płynność bieżąca	1,32-1,43	1,35-1,17	1,24-1,37
Pokrycie zobowiązań należnościami	0,50-0,57	0,59-0,48	0,50-0,49
Udział kapitału pracującego w aktywach	0,11-0,10	0,09-0,04	0,05-0,08

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych finansowych spółki: <https://www.orlen.pl/pl/relacje-inwestorskie/prezentacje/dane-finansowe>.

Wskaźnik pokrycia zobowiązań I stopnia określa relację najbardziej płynnych aktywów, czyli środków pieniężnych oraz ich ekwiwalentów, do zobowiązań krótkoterminowych. W analizowanym okresie można zauważyć wyraźną tendencję spadkową tego wskaźnika w ORLEN S.A. W 2023 roku jego wartość kształtowała się na poziomie około 0,95, natomiast w 2025 roku wynosiła około 0,79. Spadek wartości wskaźnika może świadczyć o zmniejszeniu poziomu utrzymywanych środków pieniężnych podmiotu w stosunku do zobowiązań krótkoterminowych. Jednocześnie może to oznaczać bardziej efektywne wykorzystanie dostępnych zasobów finansowych, szczególnie w kontekście realizacji inwestycji strategicznych oraz zwiększonego zaangażowania kapitału w działalność operacyjną.

Wskaźnik pokrycia zobowiązań II stopnia, określanej również jako wskaźnik płynności szybkiej rozszerzonej, uwzględnia – oprócz środków pieniężnych – także należności krótkoterminowe. W analizowanym okresie wartości wskaźnika w ORLEN S.A.

utrzymywały się powyżej poziomu 1, co oznacza, że przedsiębiorstwo było zdolne do regulowania zobowiązań krótkoterminowych bez konieczności sprzedaży zapasów. W 2024 roku widoczny był niewielki spadek wartości wskaźnika, co mogło wynikać ze wzrostu zobowiązań krótkoterminowych lub zmniejszenia poziomu należności. W kolejnym roku nastąpiła jednak stabilizacja wskaźnika, co może wskazywać na poprawę zarządzania kapitałem obrotowym w firmie.

Wskaźnik płynności gotówkowej odzwierciedla zdolność przedsiębiorstwa do natychmiastowego regulowania zobowiązań, przy wykorzystaniu wyłącznie środków pieniężnych. W latach 2023–2024 w ORLEN S.A. obserwowany był spadek wartości tego wskaźnika: z poziomu ok. 0,31 do ok. 0,15. Zjawisko to może być związane z intensywną działalnością inwestycyjną przedsiębiorstwa oraz zwiększonym zapotrzebowaniem na środki finansowe w ramach realizowanych projektów. W 2025 roku nastąpiła wyraźna poprawa wskaźnika płynności gotówkowej, który osiągnął poziom ok. 0,45. Może to wskazywać na wzrost przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej ORLEN S.A. oraz poprawę zarządzania środkami pieniężnymi.

Wskaźnik płynności szybkiej określa zdolność przedsiębiorstwa do regulowania zobowiązań krótkoterminowych, przy wykorzystaniu najbardziej płynnych składników aktywów obrotowych, z wyłączeniem zapasów. W analizowanym okresie można zauważyć znaczące wahania tego wskaźnika w przedsiębiorstwie ORLEN S.A. W 2024 roku jego wartość spadła do poziomu ok. 0,70, co mogło być spowodowane wzrostem zapasów lub zobowiązań krótkoterminowych. W 2025 roku nastąpiła jednak poprawa wskaźnika, który przekroczył poziom 1, co oznacza, że ORLEN S.A. posiadał wystarczające zasoby płynnych aktywów do regulowania zobowiązań krótkoterminowych.

Wskaźnik płynności bieżącej jest jednym z najczęściej wykorzystywanych mierników oceny płynności finansowej przedsiębiorstwa. Określa on relację aktywów obrotowych do zobowiązań krótkoterminowych. W analizowanym okresie w ORLEN S.A. wskaźnik ten utrzymywał się w przedziale od około 1,17 do 1,43. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że optymalny poziom tego wskaźnika mieści się zazwyczaj w przedziale od 1,2 do 2,0. W związku z tym można stwierdzić, że analizowane przedsiębiorstwo utrzymywało bezpieczny poziom płynności bieżącej.

Kapitał pracujący stanowi różnicę pomiędzy aktywami obrotowymi a zobowiązaniami krótkoterminowymi. W analizowanym okresie, w ORLEN S.A. udział kapitału pracującego w aktywach wykazywał tendencję spadkową, szczególnie w latach 2023–2024, kiedy jego wartość obniżyła się z poziomu ok. 0,11 do ok. 0,04. Zmiana ta może wynikać z rosnącego udziału aktywów trwałych w strukturze majątku przedsiębiorstwa, co jest charakterystyczne dla przedsiębiorstw realizujących duże inwestycje infrastrukturalne oraz projekty strategiczne.

Przeprowadzona analiza wskaźników płynności finansowej wskazuje, że w latach 2023–2025 przedsiębiorstwo ORLEN S.A. miało stabilną sytuację finansową, pomimo występowania zmian w poziomie poszczególnych wskaźników. Najważniejsze obserwowane tendencje obejmują przede wszystkim stopniowy spadek wskaźnika pokrycia zobowiązań I stopnia, co może świadczyć o zmniejszeniu poziomu utrzymywanej gotówki oraz zwiększonym zaangażowaniu środków finansowych w działalność

inwestycyjną. Jednocześnie wskaźnik płynności bieżącej utrzymywał się na bezpiecznym poziomie, co potwierdza zdolność przedsiębiorstwa do regulowania zobowiązań krótkoterminowych. Na uwagę zasługuje również poprawa wskaźników płynności gotówkowej i szybkiej w 2025 roku, co może świadczyć o wzroście efektywności zarządzania kapitałem obrotowym oraz poprawie przepływów pieniężnych z działalności operacyjnej. Analiza wskazuje zatem, że przedsiębiorstwo zachowało zdolność do utrzymania stabilności finansowej przy jednoczesnej realizacji inwestycji strategicznych.

## PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza sytuacji finansowej spółki ORLEN S.A. pozwala na sformułowanie kilku istotnych wniosków dotyczących znaczenia należności w kształtowaniu bezpieczeństwa finansowego przedsiębiorstwa. Przeprowadzona analiza wybranych wskaźników finansowych oraz poziomu należności w analizowanych latach wskazuje, że spółka utrzymuje stabilną sytuację finansową, a zarządzanie należnościami stanowi ważny element jej polityki finansowej. Na podstawie przeprowadzonej analizy można zauważyć, że poziom należności oraz tempo ich rotacji wpływają bezpośrednio na płynność finansową przedsiębiorstwa. W przypadku spółki ORLEN S.A. obserwowane zmiany wartości wskaźników płynności oraz rotacji należności wskazują na stosunkowo efektywne zarządzanie kapitałem obrotowym. Sprawne egzekwowanie należności oraz utrzymywanie ich na odpowiednim poziomie, umożliwiałoby przedsiębiorstwu zachowanie zdolności do terminowego regulowania zobowiązań krótkoterminowych. Należności stanowią istotny składnik aktywów obrotowych firmy i odgrywają ważną rolę w procesie utrzymania jej płynności finansowej. Z jednej strony, umożliwiają zwiększenie sprzedaży poprzez oferowanie odbiorcom odroczonej płatności, z drugiej jednak – nadmierny wzrost należności może prowadzić do zamrożenia środków finansowych i pogorszenia zdolności płatniczej przedsiębiorstwa. Właściwe zarządzanie należnościami wymaga więc zachowania równowagi pomiędzy wspieraniem sprzedaży a ograniczaniem ryzyka utraty płynności.

W analizowanym przypadku, spółka ORLEN S.A. wykazała stabilną sytuację finansową, a poziom należności pozostawał pod kontrolą zarządu. Wskazuje to na stosowanie odpowiedniej polityki kredytu kupieckiego oraz skutecznych mechanizmów monitorowania i egzekwowania należności od kontrahentów. Dzięki temu przedsiębiorstwo jest w stanie utrzymać wysoki poziom bezpieczeństwa finansowego oraz zapewnić stabilność prowadzonej działalności.

Podsumowując, należności odgrywają kluczową rolę w funkcjonowaniu przedsiębiorstwa i mają bezpośredni wpływ na jego bezpieczeństwo finansowe. Odpowiednie zarządzanie tym elementem aktywów obrotowych pozwala nie tylko na utrzymanie płynności finansowej, lecz także na zwiększenie konkurencyjności przedsiębiorstwa na rynku. W przypadku spółki ORLEN S.A. analiza potwierdza, że właściwa kontrola

poziomu należności oraz efektywne zarządzanie kapitałem obrotowym przyczyniają się do utrzymania stabilnej sytuacji finansowej oraz wzmacniają bezpieczeństwo ekonomiczne przedsiębiorstwa.

### Wnioski:

1. Należności stanowią istotny element aktywów obrotowych przedsiębiorstwa i mają znaczący wpływ na poziom płynności finansowej firmy.
2. Sprawne zarządzanie należnościami umożliwia utrzymanie stabilnej sytuacji finansowej oraz ogranicza ryzyko utraty zdolności do regulowania zobowiązań krótkoterminowych.
3. Analiza danych finansowych spółki ORLEN S.A. wskazuje na efektywne zarządzanie należnościami oraz właściwe wykorzystanie kapitału obrotowego.
4. Kontrola poziomu należności oraz monitorowanie terminowości płatności kontrahentów stanowią ważny element zarządzania bezpieczeństwem finansowym przedsiębiorstwa.
5. Odpowiednia polityka kredytu kupieckiego może sprzyjać wzrostowi sprzedaży, jednak jej stosowanie wymaga zachowania równowagi pomiędzy rozwojem działalności a utrzymaniem stabilnej płynności finansowej.

### Literatura

Bednarski L., Waśniewska T., (2022), *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Berk J., DeMarzo P., (2020), *Corporate Finance*, Harlow: Pearson Education.

Biznes tom.4, Finanse, (2007), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Cieślak M., Kubiak J., (2020), *Kredyt kupiecki i zarządzanie należnościami*, Warszawa: CeDeWu.

Dudyecz D., (2017), *Analiza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami przedsiębiorstwa*, Wrocław: Indygo Zahir Media.

Filip P., (2023), *Pomiar i skala zatorów płatniczych w Polsce i Europie Środkowo-Wschodniej*, Uniwersytet Rzeszowski.

Gierusz J., (2018), *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Gdańsk: ODDK.

Gołębiowski G., (2016), *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Warszawa: Difin Michał Sierpińska, Dariusz

Grzywacz J., (2025), *Zarządzanie należnościami przedsiębiorstw*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Grzywacz J., Jagodzińska-Komar E., (2021), *Zarządzanie należnościami w przedsiębiorstwie*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

Gabrusewicz W., (2002). *Podstawy analizy finansowej*. Warszawa: PWE.

Gorczyńska M., Wieczorek-Kosmala M., Znanięcka K., (2008). *Finanse przedsiębiorstwa*, Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.

Jerzemska, M. (2006), *Analiza ekonomiczna w przedsiębiorstwie*, Warszawa: PWE.

Kuciński A., (2016), *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*, Zakład Rachunkowości i Zarządzania Finansami, Wydział Ekonomiczny, Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Gorzowie Wielkopolskim.

- Kusak A., (2006), *Płynność finansowa. Analiza i sterowanie*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania UW.
- Maćkowiak W., Vovk V., (2012), *Kredyt kupiecki w działalności podmiotów gospodarczych*, Uniwersytet Gdański.
- Nowak E., (2020) *Analiza sprawozdań finansowych przedsiębiorstwa*, Warszawa: Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.
- Piątek E., Moczydłowski K., (2017), *Wypłacalność a płynność finansowa – zależności*, „Finanse, Rynki Finansowe, Ubezpieczenia” nr 5/2017 (89), cz. 1.
- Sierpińska M., Wędzki D., (2019), *Zarządzanie płynnością finansową w przedsiębiorstwie*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Sierpińska-Sawicz A., (2024), *Sposoby zapobiegania zatorom płatniczym w przedsiębiorstwach*, „Finanse przedsiębiorstw”, Warszawa: Polska Akademia Nauk.
- Ross Stephen A., Westerfield Randolph W., Jaffe Jeffrey F., (2019), *Corporate Finance*, New York: McGraw-Hill Education.
- Wędzki D., (2019), *Analiza finansowa przedsiębiorstwa*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Donaldson G., (1961), *Corporate Debt Capacity: A Study of Corporate Debt Policy and the Determination of Corporate Debt Capacity*, Cambridge: Harvard University Press.
- ORLEN S.A., (2023), *Skonsolidowany raport roczny ORLEN S.A. za 2023 rok* [dostęp: 02.05.2026].
- ORLEN S.A., (2024), *Raport roczny ORLEN S.A. za 2024 rok*. Płock: materiały dla inwestorów.
- ORLEN S.A., (2025), *Raporty kwartalne oraz dane finansowe dotyczące płynności i należności*, [dostęp: 30.04.202].
- Główny Urząd Statystyczny, (2024), *Sytuacja finansowa przedsiębiorstw niefinansowych w Polsce*, Warszawa.
- Narodowy Bank Polski, (2024), *Raport o stabilności systemu finansowego*, Warszawa.
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, Dz. U. z 2025 r., poz. 1071, 1172, 1508.

Radostaw Galicki

## TAJEMNICA LEKARSKA A PRAWO PACJENTA DO TAJEMNICY INFORMACJI Z NIM ZWIĄZANYCH

MEDICAL CONFIDENTIALITY AND THE PATIENT'S RIGHT  
TO CONFIDENTIALITY OF INFORMATION RELATED TO HIM

### STRESZCZENIE

W niniejszym artykule poruszona została kwestia obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej w zakresie informacji o pacjencie, w nawiązaniu do jednego z ustawowych praw pacjenta, jakim jawi się prawo do tajemnicy informacji z nim związanych. W opracowaniu Autor postąpił głównie metodą dogmatyczno-prawnej analizy prawa. Odwołał się także do dorobku doktryny prawnej i wybranych przykładów wykładni judykatury. O ile prawo pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych jest szczególnego rodzaju obowiązkiem spoczywającym na każdej osobie wykonującej zawód medyczny, o tyle tajemnica lekarska dotyczy jedynie lekarzy. Podmiotowo zatem, obowiązek dochowania tajemnicy medycznej jest szerszy aniżeli obowiązek tajemnicy lekarskiej. Można więc dostrzec, że lekarz jest podwójnie związany zachowaniem poufności przy wykonywaniu zawodu: spoczywa bowiem na nim nie tylko zawodowy obowiązek tajemnicy lekarskiej, ale także sam pacjent posiada względem lekarza prawo podmiotowe do zachowania w tajemnicy informacji z nim związanych. Rodzi się zatem pytanie o związek formalny pomiędzy tym obowiązkiem lekarskim a prawem pacjenta do poufności.

### SŁOWA KLUCZOWE

tajemnica lekarska, prawo pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych, zawód zaufania publicznego, lekarz, osoba wykonująca zawód medyczny

### ABSTRACT

This article addresses the obligation to maintain medical confidentiality regarding patient information in relation to one of the patient's statutory rights, namely the right to confidentiality of information related to the patient. In this study, the author mainly used the method of dogmatic-legal analysis of law. Reference is also made to the body of legal doctrine and selected examples of case law interpretation. While the patient's right to confidentiality extends as a specific obligation to every person practicing medicine, medical confidentiality applies only to physicians (doctors). Therefore, the obligation to maintain medical confidentiality is broader than the obligation incumbent on the physician (doctor). It can therefore be seen that physicians are doubly bound by professional confidentiality. They are not only subject to the professional obligation of medical confidentiality, but the patient also has a subjective right to maintain the confidentiality of information related to them. This raises the question of the formal relationship between this medical obligation and the patient's right to confidentiality.

*Translated by Radostaw Galicki*

### KEYWORDS

medical confidentiality, the patient's right to confidentiality of information related to him, a profession of public trust, a doctor, a person practicing a medical profession

## UWAGI WSTĘPNE

Lekarze, wykonując zawód zaufania publicznego, będący zawodem regulowanym ustawowo, a także posiadający własny samorząd zawodowy, zobligowani są do zachowania poufności informacji o pacjencie, w których posiadanie wchodzi w związku lub podczas wykonywania zawodu. Owa poufność, aksjologicznie i deontologicznie uzasadniona, ma swoją regulację w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty<sup>1</sup>.

Zgodnie z art. 40 ust. 1 ustawy, **lekarz ma obowiązek zachowania w tajemnicy informacji związanych z pacjentem, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu**. Tym niemniej, racjonalny ustawodawca dostrzega konieczność wyłączeń z zachowania tajemnicy lekarskiej.

**Korelatem obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej jest prawo pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych**. Wedle art. 13 ustawy z dnia 6 listopada 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta<sup>2</sup>, **pacjent ma prawo do zachowania w tajemnicy przez osoby wykonujące zawód medyczny, w tym udzielające mu świadczeń zdrowotnych, informacji z nim związanych, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu medycznego**.

Ustawodawca posłużył się sformułowaniem: „prawo do zachowania w tajemnicy przez osoby wykonujące zawód medyczny informacji związanych z pacjentem”, a zatem zakres tego prawa pacjenta podmiotowo jest szerszy, wszak dotyczy wszystkich przedstawicieli zawodów medycznych.

W związku z tym nasuwa się pytanie o **związek logiczny** pomiędzy obowiązkiem zachowania tajemnicy lekarskiej a prawem pacjenta do zachowania w tajemnicy informacji z nim związanych.

W niniejszej pracy wykorzystana została głównie metoda dogmatyczno-prawna analizy prawa. Odwołano się także do dorobku doktryny prawnej i wybranych przykładów wykładni judykatury.

## 1 TAJEMNICA LEKARSKA

Ustawodawca, formułując pojęcie „tajemnicy lekarskiej”, dość ogólnie wskazuje na informacje związane z pacjentem, a uzyskane w związku z wykonywaniem zawodu lekarza. Siłą rzeczy, zostawia więc pole do interpretacji zakresu tego obowiązku dla judykatury, jak i doktryny prawa medycznego.

**Jeżeli są to informacje związane z pacjentem, to za takie należy uważać wszelkie informacje bezpośrednio czy pośrednio związane z osobą pacjenta**. Tak zresztą judykatura pojmuje dyspozycję normy zawartej w art. 40 ust. 1 u.z.l.l.d. Zdaniem WSA w Krakowie, wyróżnia się zakres podmiotowy i przedmiotowy tajemnicy lekarskiej. Na

1 t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1287 z późn. zm.

2 t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 581.

podstawie kryterium podmiotowego, zakres tajemnicy lekarskiej można podzielić na: fakty ustalone przez lekarza lub przekazane mu przez innego lekarza oraz fakty ujawnione przez pacjenta i inne osoby na jego żądanie. Tajemnicą lekarską objęte są zarówno wyniki przeprowadzanych badań, jak również diagnoza postawiona na ich podstawie, historia choroby i uprzednie postępowanie terapeutyczne, metody i postępy w leczeniu, wcześniejsze lub współistniejące schorzenia, hospitalizacje, przyjmowane leki. Zakres przedmiotowy tajemnicy lekarskiej rozciąga się również na wszelkie materiały związane z postawieniem diagnozy lub leczeniem, a więc na: zaświadczenia, notatki czy kartoteki<sup>3</sup>. W związku z tym, zasadne jest stwierdzenie, że **tajemnicą lekarską objęte będą zarówno informacje, dokumentacja medyczna, o których pacjent wie, ma o ich istnieniu wiedzę, jak i informacje czy wewnętrzna dokumentacja (np. notatki, adnotacje lekarskie), o których istnieniu pacjent nie jest lub – w praktyce udzielania świadczeń opieki zdrowotnej – nie musi być informowany.**

Nieco konkretniej zakres tajemnicy lekarskiej określa Kodeks Etyki Lekarskiej<sup>4</sup> w art. 23, w myśl którego tajemnicą są objęte wiadomości o pacjencie i jego otoczeniu uzyskane przez lekarza w związku z wykonywanymi czynnościami zawodowymi. Zatem jest tu nie tylko mowa o **informacjach związanych z osobą pacjenta**, lecz także o **otoczeniu pacjenta**, czyli np. jego warunkach bytowych, środowisku pracy, relacjach rodzinnych czy chorobach członków rodziny o podłożu genetycznym.

Nadto, lekarz powinien czuć nad tym, by osoby asystujące lub pomagające mu w pracy przestrzegały tajemnicy zawodowej. Dopuszczenie ich do tajemnicy powinno obejmować wyłącznie informacje w zakresie niezbędnym do prawidłowego wykonywania przez nich czynności zawodowych.

W nauce opracowana została **doktrynalna definicja tajemnicy lekarskiej**. Zdaniem M. Burdzika, „tajemnica lekarska jest prawnodeontologicznym obowiązkiem lekarza polegającym na czynnym zachowaniu w tajemnicy (nakaz nieujawniania) wszelkich informacji pozyskanych w związku z wykonywaniem zawodu (z wyłączeniem faktów powszechnie znanych w danym środowisku), o których lekarz dowiedział się od pacjenta, osób trzecich bądź w drodze samodzielnych ustaleń, w tym niezależnie lub wbrew woli pacjenta, w szczególności w odniesieniu do stanu zdrowia pacjenta, wyników przeprowadzonych badań czy diagnozy postawionej na ich podstawie” (Burdzik 2021, data dostępu: 15.05.2025).

Wypada zauważyć, że **pogląd na szeroki, *largissimo sensu*, zakres tajemnicy lekarskiej przeważa w nauce prawa medycznego**. Wskazuje się bowiem, że „w sferze tajemnicy zawodowej lekarza mieścić się będą – obok informacji powierzonych przez samego pacjenta – informacje, które wynikają z samodzielnych ustaleń lekarza” (Malczewska 2022, data dostępu: 15.05.2025). Logicznie, takie rozumowanie prowadzi do wniosku, że będą to także: 1) „wiadomości uzyskane niezależnie od woli pacjenta (np. od osoby trzeciej) albo wręcz wbrew jego woli”, 2) „informacje uzyskane od innych niż pacjent osób, np. członków rodziny lub personelu medycznego”, 3) „informacje doty-

3 Wyrok WSA w Krakowie z dn. 15.12.2017 r., II SA/Kr 1206/17, LEX nr 2431147.

4 [https://nil.org.pl/uploaded\\_images/1574857770\\_kodeks-etyki-lekarskiej.pdf](https://nil.org.pl/uploaded_images/1574857770_kodeks-etyki-lekarskiej.pdf) [data dostępu: 15.05.2025].

czące nie tylko pacjenta, lecz także innych osób, o których pacjent się wypowiadał” (Malczewska 2022, data dostępu: 15.05.2025).

Należy pamiętać, że lekarz, z zastrzeżeniem sytuacji wyłączeń z zachowania tajemnicy, jest związany tajemnicą również po śmierci pacjenta, chyba że zgodę na ujawnienie tajemnicy wyrazi osoba bliska pacjentowi, czyli małżonek, krewny do drugiego stopnia lub powinowaty do drugiego stopnia w linii prostej, przedstawiciel ustawy, osoba pozostająca we wspólnym pożyciu lub osoba wskazana przez pacjenta<sup>5</sup>.

**Ustawodawca nie czyni z tajemnicy lekarskiej obowiązku bezwzględnego o charakterze absolutnym.** Istnieją **wyłączenia z zachowania tajemnicy przez lekarza.** Zgodnie z art. 40 ust. 2 u.z.l.l.d. lekarz może być zwolniony z zachowania tajemnicy lekarskiej, gdy: 1) tak stanowią ustawy; 2) badanie lekarskie zostało przeprowadzone na żądanie uprawnionych, na podstawie odrębnych ustaw, organów i instytucji; wówczas lekarz jest obowiązany poinformować o stanie zdrowia pacjenta wyłącznie te organy i instytucje; 3) zachowanie tajemnicy może stanowić niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia pacjenta lub innych osób; 4) pacjent lub jego przedstawiciel ustawy wyraża zgodę na ujawnienie tajemnicy, po uprzednim poinformowaniu o niekorzystnych dla pacjenta skutkach jej ujawnienia; 5) zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie lekarzowi sądowemu; 6) zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych innemu lekarzowi lub uprawnionym osobom uczestniczącym w udzielaniu tych świadczeń.

„Trzeba przy tym zaznaczyć, że ustawodawca wskazuje, że we wszystkich sytuacjach, w których obowiązek zachowania tajemnicy lekarskiej zostaje ograniczony, ujawnienie informacji powinno nastąpić wyłącznie w niezbędnym zakresie, a więc tylko w takim, jaki jest konieczny do realizacji okoliczności wyjątkowych wskazanych w art. 40 ust. 2 u.z.l.” (Caban 2016, data dostępu: 15.05.2025).

Wobec tego, przykładowo, w sytuacji przeprowadzenia badania lekarskiego, na żądanie uprawnionych organów lub instytucji, „nieodzownym warunkiem jest to, aby lekarz przed rozpoczęciem badania poinformował o tym osobę, która ma być zbadana, natomiast wszelkie informacje, które nie są konieczne dla uzasadnienia wniosków wynikających z badania, powinny być nadal objęte tajemnicą” (Górski i in. 2022, s. 978).

Z kolei wątpliwości może budzić zakres przedmiotowy przesłanki przekazania niezbędnych informacji o pacjencie związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych uprawnionym osobom uczestniczącym w udzielaniu tych świadczeń. W orzecznictwie sądowym podkreśla się zasadność użycia w tym wypadku wykładni funkcjonalnej tego przepisu. Sąd Najwyższy uznał, że „ze względów celowościowych wskazane wyłączenie obejmuje także sytuację, w której informacje, o których mowa zostają przekazane rzecznikowi praw pacjenta lub dyrektorowi szpitala w związku z załatwianiem i wyjaśnianiem okoliczności dotyczących leczenia pacjenta na skutek jego skarg i w celu ich rozpatrzenia. Przemawia za tym wzgląd na ochronę praw pacjenta

5 Art. 3 ust. 1 pkt 2 ustawy z dn. 6.11.2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

i umożliwienie rzetelnego załatwiania jego skarg przez osoby kontrolujące lub nadzorujące wykonywanie świadczeń”<sup>6</sup>

Natomiast, wedle ekstensywnej wykładni SA w Krakowie, „obiektywnie udostępnienie kolejnemu lekarzowi – profesorowi nauk medycznych – dokumentacji medycznej w celach konsultacyjnych, nawet z naruszeniem ustawy z 2008 r. o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, nie łączy się w powszechnym odczuciu z łamaniem tajemnicy lekarskiej w sposób godzący w dobra osobiste”<sup>7</sup>. Wydaje się, że tak szeroka interpretacja możliwości przekazania niezbędnych informacji o pacjencie, związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych innemu lekarzowi, *ad casu* powinna być uzasadniona tą potrzebą, koniecznością np. konsultacji przypadku medycznego, a więc powinna mieścić się desygnatach pojęcia dobra pacjenta. Tym dobrem zaś jest jego życie i zdrowie.

## 2 PRAWO PACJENTA DO TAJEMNICY INFORMACJI Z NIM ZWIĄZANYCH

Prawo pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych obejmuje cały personel medyczny, w tym jak najbardziej dotyczy również lekarzy. Znaczeniowo, w zamyśle ustawodawcy, jest zbieżne z uregulowaną ustawowo tajemnicą lekarską. Nadal zatem pacjent ma prawo do zachowania w tajemnicy przez osoby wykonujące zawód medyczny, w tym udzielające mu świadczeń zdrowotnych, informacji z nim związanych, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu medycznego. Korelatem tak rozumianego prawa pacjenta jest ogólny obowiązek dochowania poufności przez wszystkie osoby wykonujące zawód medyczny. Można więc określić ten obowiązek mianem tajemnicy medycznej.

W doktrynie D. Karkowska wyraziła pogląd o **szerokim zakresie przedmiotowym tajemnicy medycznej**, czyli **szerokim zakresie podmiotowego prawa pacjenta do zachowania poufności informacji o nim**. Jej zdaniem, „zakresy informacji, które mogą zostać ujawnione w takich okolicznościach, należy przy tym traktować możliwie szeroko, obejmując nimi nie tylko informacje, które zawsze normalnie są uzyskiwane w związku z wykonywaniem danych czynności zawodowych, ale i te, które uzyskane zostały przypadkiem” (Karkowska 2021, data dostępu: 15.05.2025). „Tajemnica obejmuje całokształt informacji uzyskanych od pacjenta, nawet jeżeli dotyczą one innych niż zdrowie sfer życia (np. życia osobistego, działalności zawodowej czy stanu majątkowego) oraz gdy odnoszą się do innych osób. Ustawodawca nie różnicuje więc w żaden sposób danych o charakterze medycznym i pozamedycznym” (Karkowska 2021, data dostępu: 15.05.2025).

6 Wyrok SN z 24.05.2024 r., II CSKP 1177/22, LEX nr 3719719.

7 Wyrok SA w Krakowie z 3.09.2015 r., I ACa 679/15, LEX nr 1927548.

Szerokie ujęcie tajemnicy medycznej znajduje swoje potwierdzenie w wykładni sądowej. Zdaniem NSA, „imiona, nazwiska i adresy są objęte tajemnicą medyczną na tych samych zasadach, co informacje dotyczące przebiegu leczenia”<sup>8</sup>.

Swoją drogą, **tak szeroki zakres prawa pacjenta do tajemnicy medycznej wpływa na ekstensywnie szeroki krąg personelu medycznego objętego obowiązkiem zachowania tej tajemnicy**. W nauce wskazuje się, że do zachowania dyskrecji medycznej zobowiązane będą: 1) „osoby, które udzielają świadczeń zdrowotnych i posiadają uprawnienia w tym względzie określone ustawowo. W szczególności, w grupie tej znajdują się lekarze, lekarze dentyści, pielęgniarki, położne, diagnostki laboratoryjni, fizjoterapeuci, ratownicy medyczni i psycholodzy. *Nota bene* prawu pacjenta w omawianej sferze będą odpowiadały obowiązki tych osób wynikające z ich ustaw korporacyjnych”, 2) „osoby, które mają fachowe kwalifikacje do udzielenia świadczeń zdrowotnych, ale ich profesja nie została ustawowo uregulowana” (Bosek 2025, data dostępu: 15.05.2025).

**Prawo pacjenta do tajemnicy medycznej także nie ma charakteru absolutnego**. Osoba wykonująca zawód medyczny może być zwolniona z obowiązku poufności wówczas, gdy: 1) tak stanowią przepisy odrębnych ustaw; 2) zachowanie tajemnicy może stanowić niebezpieczeństwo dla życia lub zdrowia pacjenta lub innych osób; 3) pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy wyraża zgodę na ujawnienie tajemnicy; 4) zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych innym osobom wykonującym zawód medyczny, uczestniczącym w udzielaniu tych świadczeń.

Pamiętać należy, że ujawnienie tajemnicy może nastąpić wyłącznie w niezbędnym zakresie, przy czym zakres ujawnienia tajemnicy może określić także sam pacjent lub jego przedstawiciel ustawowy. Generalnie osoby wykonujące zawód medyczny są związane tajemnicą również po śmierci pacjenta, chyba że zgodę na ujawnienie tajemnicy wyrazi osoba bliska. W tym wypadku osoba bliska może określić zakres ujawnienia tajemnicy informacji związanych z pacjentem. Niemniej, jeśli ujawnieniu tajemnicy sprzeciwi się inna osoba bliska lub sprzeciwił się temu pacjent za życia, takiego zwolnienia z tajemnicy medycznej nie można zastosować, a sprzeciw dołącza się do dokumentacji medycznej pacjenta.

**W porównaniu jednak do wyłączeń tajemnicy lekarskiej, prawo pacjenta do tajemnicy informacji nim związanych ma szerszy zakres, gdyż ustawodawca zawęził w ustawie o prawach pacjenta katalog wyłączeń tajemnicy medycznej**. O ile bowiem lekarz jest zwolniony z tajemnicy, gdy badanie lekarskie zostało przeprowadzone na żądanie uprawnionych, na podstawie odrębnych ustaw, organów i instytucji, a także gdy zachodzi potrzeba przekazania niezbędnych informacji o pacjencie lekarzowi sądowemu, o tyle nie mógłby być zwolniony z zachowania poufności na mocy regulacji prawa pacjenta do tajemnicy medycznej, gdyby nie obowiązywał właściwy przepis ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

8 Wyrok NSA z 4.03.2016 r., II FSK 1452/14, M. Podat. 2016, nr 7, poz. 34-37.

W tym miejscu trzeba też wspomnieć, że zgodnie z poselskim projektem ustawy o zmianie ustawy – o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw (druk nr 748)<sup>9</sup>, katalog wyłączeń tajemnicy zarówno lekarskiej, jak i medycznej (jako, że zostaną znowelizowane właściwe przepisy ustaw), ma być uzupełniony o przypadki obowiązku prawnego: 1) poinformowania przedstawiciela ustawowego o stanie zdrowia psychicznego pacjenta małoletniego oraz o konieczności udzielania mu określonych świadczeń zdrowotnych, a także o udziale tego przedstawiciela w procesie udzielania małoletniemu specjalistycznych świadczeń; 2) zawiadomienia sądu opiekuńczego właściwego ze względu na miejsce zamieszkania tego małoletniego – w przypadku zagrożenia dobra pacjenta małoletniego. Ostatecznie tekst projektowanej ustawy został przyjęty przez Senat bez poprawek i uchwalony na posiedzeniu Sejmu jako ustawa z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Ustawa ta czeka na podpis prezydenta i ogłoszenie w Dzienniku Ustaw.

### 3 ZWIĄZEK LOGICZNY MIĘDZY TAJEMNICĄ LEKARSKĄ A PRAWEM PACJENTA DO TAJEMNICY MEDYCZNEJ

Nasuwa się zatem pytanie: czy przepis art. 40 ustawy lekarskiej stanowi *legis specialis* względem art. 13 i art. 14 ustawy o prawach pacjenta? Czy w relacji tych uregulowań można posłużyć się dobrodziejstwem zasady szczególności?

Trzeba zauważyć, że zasada, wedle której *lex specialis derogat legi generali*, powinna dotyczyć tożsamyh (takich samych) faktów prawnych. Tylko wtedy reguła merytoryczna jako reguła kolizyjna ma swoje uzasadnienie. A zatem wtedy, gdy do tego samego faktu, zdarzenia czy działania, można zastosować dwie konkurencyjne normy prawne. Wówczas pierwszeństwo ma prawo o większym stopniu szczególności przed prawem ogólniejszym.

W mojej opinii, **zasada szczególności w tej sytuacji nie może być zastosowana**. O ile bowiem ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry reguluje obowiązek zachowania tajemnicy lekarskiej, który jest właściwy tylko temu zawodowi medycznemu, o tyle prawo pacjenta do zachowania w tajemnicy informacji z nim związanych oraz korelatywny obowiązek przestrzegania tajemnicy medycznej, dotyczy wszystkich osób wykonujących taki czy inny zawód medyczny, zarówno regulowany, jak i nieregulowany.

Mając na uwadze paradygmat racjonalności ustawodawcy, **trudno tutaj także posłużyć się zasadą: *lege non distinguente nec nostrum est distinguere***. Skoro bowiem ustawodawca *explicite* rozróżnia obowiązek dochowania tajemnicy lekarskiej w ustawie o zawodach lekarza i lekarza dentystry, a także prawo pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych oraz korelatywnie – obowiązek dochowania przez osoby

9 <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/471C1E38DE33836AC1258BC40038823A/%24File/748.pdf> [data dostępu: 16.05.2025].

wykonujące zawód medyczny tajemnicy medycznej, w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta, to jest to jego świadomy zamysł. Jeśli więc sam ustawodawca dokonuje takiego rozróżnienia, **należy z mocy prawa również rozróżniać tajemnicę lekarską od tajemnicy medycznej**, zwłaszcza, że naruszenie zarówno pierwszej, jak i drugiej, będzie oznaczać naruszenie prawa pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych.

W wyniku analizy całego brzmienia art. 40 ustawy lekarskiej<sup>10</sup> można zatem zasadnie uznać, że art. 13 i art. 14 ustawy o prawach pacjenta stanowią **superfluum ustawowe**. Ustawodawca bowiem w przypadku tajemnicy medycznej i prawa pacjenta do tej tajemnicy w zasadzie powtarza na gruncie ustawy z 2008 r. właściwą regulację art. 40 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

Jednak, **przez wzgląd na inne ratio legis tych unormowań, jest to superfluum uzasadnione**. O ile można zgodzić się z korelatem obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej oraz obowiązku zachowania tajemnicy medycznej, stanowiących to samo prawo pacjenta, o tyle już podmiot tych obowiązków jest inny. W pierwszym wypadku będzie to lekarz, zaś w drugim – każda osoba wykonująca zawód medyczny.

Tym niemniej **w desygnacie szerszego pojęcia: osoby wykonującej zawód medyczny, mieści się węższe pojęcie lekarza** jako jednego z przedstawicieli zawodów medycznych. Prowadzi to do wniosku, że lekarz, w razie konieczności dochowania poufności informacji związanych z pacjentem, jest **podwójnie zobowiązany**. Jest on związany jako lekarz – tajemnicą lekarską i jako osoba wykonująca zawód medyczny – tajemnicą medyczną.

Tym samym **samodzielną, gdyż równorzędną, materialnoprawną podstawą dochodzenia roszczeń** względem lekarza łamiącego prawo pacjenta do tajemnicy informacji z nim związanych, obok ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, może być również ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Prawo pacjenta do tajemnicy medycznej nie wyklucza zatem stosowania się lekarza do ustawowego obowiązku przestrzegania tajemnicy lekarskiej.

## PODSUMOWANIE

Ustawa o zawodzie lekarza i lekarza dentystry wprowadza obowiązek zachowania w tajemnicy informacji związanych z pacjentem, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu. Jest to generalny obowiązek lekarski o charakterze etycznym, wynikający z zawodowego etosu lekarskiego, a jego fundamentem jest szczególna więź łącząca pacjenta z lekarzem jako osobą godną zaufania. Z racji bowiem niesienia

10 Ze względu na ograniczone ramy opracowania pominąłem tutaj regulację prawa do sprzeciwu innej osoby bliskiej pacjentowi lub prawo do sprzeciwu samego pacjenta za jego życia wobec możliwości ujawnienia przez lekarza tajemnicy, wyrażonego i ustalanego w postępowaniu sądowym nieprocesowym. Pominąłem także, wskazaną w ustawie lekarskiej, rolę sądu w takim postępowaniu (art. 40 ust. 3b-3d). Paralelne unormowania zawiera ustawa o prawach pacjenta (art. 14 ust. 4-8).

pomocy lekarskiej, lekarz uzyskuje szeroką wiedzę o stanie zdrowia i chorobach pacjenta, a także o jego środowisku rodzinnym czy zawodowym.

Dlatego też ustawodawca enumeratywnie wskazał ustawowy katalog wyłączeń tajemnicy lekarskiej, gdzie dobro wyższego rzędu, które ma być chronione, przeważa nad przestrzeganiem poufności danych o pacjencie. Jeśli bowiem, przykładowo, badanie lekarskie zostało przeprowadzone na żądanie uprawnionych, na podstawie odrębnych ustaw, organów i instytucji, wówczas lekarz nie ma obowiązku dochowania tajemnicy informacji uzyskanych o pacjencie w trakcie takiego badania.

Swego rodzaju korelatem obowiązku tajemnicy lekarskiej jawi się prawo pacjenta do zachowania w tajemnicy przez osoby wykonujące zawód medyczny, w tym udzielające mu świadczeń zdrowotnych, informacji z nim związanych, a uzyskanych w związku z wykonywaniem zawodu medycznego, uregulowane w ustawie o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta.

Jest to generalne uprawnienie każdego pacjenta, obligujące do przestrzegania go – w sposób równie ogólny – wszystkie osoby wykonujące zawód medyczny. Konkretyzacją zaś oraz niejako powtórzeniem w prawie (*superfluum*), w przypadku lekarzy, jest ustawowa regulacja obowiązku przestrzegania tajemnicy lekarskiej.

## Literatura

Bielak-Jomaa E., Błażewicz G., Bryzek R., Chmielowiec B., Ćwikiel M., Grzesiewski P., Kmiecik B., Nowak A., Karkowska D., (2021), *Prawa pacjenta i Rzecznik Praw Pacjenta. Komentarz*, Warszawa, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587868416/665856/karkowska-dorota-red-prawa-pacjenta-i-rzecznik-praw-pacjenta-komentarz?cm=URELATIONS> [data dostępu: 15.05.2025].

Bosek L. (red.), (2025), *Ustawa o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta. Komentarz*, Wyd. 2, Warszawa, <https://sip.legalis.pl/document-view.seam?documentId=mjxw62zogi3danbyhe2tqmbobqxalrxgmztanbug4zq&refSource=guide&legalActDocumentId=mfrxilryguztimzqgy3s44dboxdcmrtg aztamzrfz3gk4roge4tqmrz> [data dostępu: 15.05.2025].

Burdzik M., (2021), *Charakter obowiązku zachowania tajemnicy lekarskiej [w:] Lekarz w procesie karnym jako gwarant tajemnicy lekarskiej*, Warszawa, <https://sip.lex.pl/#/monograph/369482373/387681?tocHit=1&cm=URELATIONS> [data dostępu: 15.05.2025].

Caban Ł. (2016), [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Komentarz*, M. Kopeć (red.), Warszawa, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587708568/506008/kopec-marcin-red-ustawa-o-zawodach-lekarza-i-lekarza-dentysty-komentarz?cm=URELATIONS> [data dostępu: 15.05.2025].

Górski A., Michalak K., (2022), *Rozdział 20. Specyfika postępowania karnego w sprawach z zakresu prawa medycznego [w:] A. Barczak-Oplustil, T. Sroka (red.), Odpowiedzialność publicznoprawna. System Prawa Medycznego. Tom 6*, Warszawa.

Malczewska M., ] (2022), [w:] *Ustawa o zawodach lekarza i lekarza dentystry. Komentarz, wyd. III*, E. Zielińska (red.), Warszawa, <https://sip.lex.pl/#/commentary/587244131/693072/zielinska-eleonora-red-ustawa-o-zawodach-lekarza-i-lekarza-dentysty-komentarz-wyd-iii?cm=URELATIONS> [data dostępu: 15.05.2025].

Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 1287 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta* (t.j. Dz. U. z 2024 r., poz. 581).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2025 r. o zmianie ustawy o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry; [https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/748\\_u.htm](https://orka.sejm.gov.pl/proc10.nsf/ustawy/748_u.htm).

Kodeks Etyki Lekarskiej; [https://nil.org.pl/uploaded\\_images/1574857770\\_kodeks-etyki-lekarskiej.pdf](https://nil.org.pl/uploaded_images/1574857770_kodeks-etyki-lekarskiej.pdf) [data dostępu: 15.05.2025].

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy – *o prawach pacjenta i Rzeczniku Praw Pacjenta oraz niektórych innych ustaw* (druk nr 748); <https://orka.sejm.gov.pl/Druki10ka.nsf/0/471C1E38DE33836AC1258BC40038823A/%24File/748.pdf> [data dostępu: 16.05.2025].

Wyrok SN z 24.05.2024 r., II CSKP 1177/22, LEX nr 3719719.

Wyrok NSA z 4.03.2016 r., II FSK 1452/14, M.Podat. 2016, nr 7, poz. 34-37.

Wyrok SA w Krakowie z 3.09.2015 r., I ACa 679/15, LEX nr 1927548.

Wyrok WSA w Krakowie z 15.12.2017 r., II SA/Kr 1206/17, LEX nr 2431147.

Dorota A. **Hałaburda**

## UDZIAŁY JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W PODATKACH DOCHO- DOWYCH OD OSÓB FIZYCZNYCH I PRAWNYCH W ŚWIETLE ZMIAN PRAWNYCH

### SHARES OF LOCAL GOVERNMENT UNITS IN PERSONAL AND LEGAL INCOME TAXES IN THE LIGHT OF LEGAL CHANGES

#### STRESZCZENIE

Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych: podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) i podatku dochodowym od osób prawnych (CIT), zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, zaliczane są do dochodów własnych. Należy jednak zauważyć, że w odniesieniu do tych podatków, władze lokalne nie mają uprawnień władztwa podatkowego. Od 2025 roku obowiązuje nowa ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, w której finansowanie samorządów oparto na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatku PIT oraz CIT – w celu uniezależnienia ich finansów od wahań i zmian w systemie podatkowym.

Celem artykułu jest przedstawienie zmian wprowadzonych nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz analiza ich wpływu na dochody własne. W opracowaniu posłużono się metodą opisowo-analityczną, polegającą na analizie zmian przepisów prawnych i przeglądu literatury oraz ocenie problemu, w świetle dostępnych danych statystycznych GUS i ministerstwa finansów.

#### ABSTRACT

The shares of local government units in state taxes: personal income tax (PIT) and corporate income tax (CIT), in accordance with the Constitution of the Republic of Poland, are included in own revenues. However, it should be noted that local authorities do not have taxing powers with respect to these taxes. A new Act on the Revenue of Local Government Units has been in effect since 2025. This Act bases local government financing on revenues derived from the local PIT and CIT tax bases to ensure their finances are independent of fluctuations and changes in the tax system.

The aim of this article is to present the changes introduced by the new Act on the Revenue of Local Government Units in their shares in personal and corporate income tax and to analyze their impact on own revenues. The study uses a descriptive-analytical approach, involving an analysis of changes in legal regulations, a literature review, and an assessment of the problem in light of available statistical data from the Central Statistical Office and the Ministry of Finance.

*Translated by Dorota A. Hałaburda*

#### SŁOWA KLUCZOWE

dochody jednostek samorządu terytorialnego,  
udziały podatkowe, udziały w PIT i CIT,  
finanse samorządowe

#### KEYWORDS

revenues of local government units, tax sharing,  
shares in PT and CIT, local finances

## WSTĘP

Kryzys pandemiczny, wojna na Ukrainie oraz zmiany podatkowe wprowadzone w ramach „Polskiego Ładu” uwypukliły nieadekwatność dochodów jednostek samorządu terytorialnego (JST) w Polsce do przekazanych im do realizacji zadań publicznych. Zauważalna stała się nierównowagi fiskalna w budżetach samorządowych oraz dysproporcje między potencjałami ekonomicznymi i finansowymi samorządów terytorialnych (Wójtowicz 2021, s. 147).

W celu poprawy sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego, uchwalono ustawę z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572), która weszła w życie 1 stycznia 2025 roku i zastąpiła obowiązującą od ponad 20 lat, ustawę z dnia 13 listopada 2003 roku (Dz. U. z 2003 r. Nr 203, poz. 1966). Założeniem ustawodawcy było wzmocnienie stabilności finansowej jednostek samorządu terytorialnego, poprzez zmiany w udziałach w podatku PIT i CIT, a co za tym idzie zwiększenie ich dochodów własnych. Kolejnym celem reformy było uniezależnienie zasad finansowania jednostek samorządu terytorialnego od częstych zmian w systemie opodatkowania. Dzięki temu, samorządy nie będą musiały obawiać się wpływu zmian podatkowych, takich jak: wprowadzenie ulg, zwolnień czy podwyższania kwoty wolnej od podatku, które mają bezpośrednie przełożenie na poziom dochodów JST (Gałuszka 2025 s. 2-3). Celem artykułu jest przedstawienie zmian wprowadzonych nową ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego w udziałach w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych oraz analiza ich wpływu na dochody własne.

## 1 POJĘCIE I CECHY UDZIAŁÓW PODATKOWYCH (TAX SHARING) JAKO ŹRÓDŁA DOCHODÓW JST

Dochody własne JST definiowane są jako dochody związane z budżetami lokalnymi w sposób trwały, bez żadnej terminowości i ingerencji ze strony państwa oraz bez jego udziału w części wpływów pochodzących z poszczególnych źródeł (Borodo 2012, s. 55). Do grupy dochodów własnych, których cechy odpowiadają warunkom samodzielnego działania organów samorządowych, zalicza się: dochody z podatków lokalnych, dochody z opłat lokalnych, dochody z gospodarowania posiadanym mieniem oraz inne np. w postaci spadków, darowizn i zapisów. Natomiast zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483), do dochodów jednostek samorządu terytorialnego zalicza się dochody własne, subwencje i dotacje. W myśl tego rozwiązania, dochody własne to wszystkie dochody, które nie są subwencją lub dotacją, zatem udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych również powinny być ujmowane jako dochody własne. Natomiast w literaturze przedmiotu przeważa opinia, że udziały w podatkach dochodowych posiadają znikomą zdolność do kreowania samodzielności dochodowej, w związku z tym nie odpowiadają definicji dochodów własnych (Kosek- Wojnar, Surówka 2007, s. 23).

Udziały w podatkach wspólnych stanowią jedną z form podziału dochodów podatkowych między szczebel rządowy a szczebel samorządowy w wielu państwach (Kańduła 2016, s. 2). Istota udziałów sprowadza się do czerpania przez określony podmiot publicznoprawny części wpływów płynących ze wspólnego dla innych podmiotów źródła podatkowego (Wójtowicz 2021, s. 148).

Udziały w podatkach państwowych mają kilka podobieństw z dochodami własnymi JST. Przede wszystkim grupa tych dochodów jest pozyskiwana z terenu działania danego samorządu. Organy samorządowe nie mają jednak bezpośredniego wpływu na kształtowanie wielkości tych dochodów w budżecie samorządowym. Możliwe jest jednak, że poprzez działania pośrednie będą kształtować ich wielkość, jaka zostanie im przekazana z budżetu centralnego. Działania te mogą być ukierunkowane między innymi na rozwój przedsiębiorczości na terenie danej wspólnoty samorządowej, stwarzanie sprzyjających warunków do zwiększania zatrudnienia, budowanie infrastruktury zachęcającej do podejmowania działalności gospodarczej, czy też podejmowanie działań zmierzających do poprawy dobrobytu ludności danej wspólnoty samorządowej (Denek 2001, s. 19).

Ustanowienie instytucji udziałów podatkowych jest próbą znalezienia kompromisu między potrzebą zachowania samodzielności finansowej JST a koniecznością utrzymania stabilności finansów publicznych i równowagi całego systemu społeczno-ekonomicznego (Wójtowicz 2021, s. 148).

Jedną ze współczesnych koncepcji ekonomicznych, istotną z punktu widzenia idei wielopoziomowych finansów publicznych (*multi-level government public finance*), jest teoria federalizmu fiskalnego (*fiscal federalism theory*). Zgodnie z nią, repartycja dochodów publicznych między szczeble władzy publicznej powinna mieć charakter wtórny wobec podziału zadań publicznych (Poniatowicz, Dziemianowicz 2016, s. 298).

Artykuł 3 ustawy o dochodach JST z 2003 roku (Dz. U. z 2022 r., poz. 2267) obowiązującej do 2025 roku stanowił, że „w rozumieniu ustawy dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych”. Podobnego sformułowania używa obecnie obowiązująca ustawa z 1 października 2024 roku w art. 3.2: „Dochodami własnymi jednostek samorządu terytorialnego w rozumieniu ustawy są również dochody z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych oraz podatku dochodowym od osób prawnych” (Dz.U. z 2024 r., poz. 1572). Sformułowania te sugerują, że ustawodawca zdaje sobie sprawę, że zaliczenie udziałów w PIT i CIT do dochodów własnych JST jest rozwiązaniem nieoczywistym. Pojęcie dochodu własnego zakłada jakiś stopień swobody w decydowaniu samorządu o wielkości wpływu do budżetu, zaś w odniesieniu do udziałów w podatkach dochodowych, JST nie mają takiej swobody decyzyjnej. Zasadne byłoby więc wydzielenie tej części dochodów jako odrębnej kategorii. Na to jednak nie pozwala art. 167 Konstytucji RP, gdzie jak wspomniano wcześniej – wymienione są kategorie dochodów jednostek samorządu terytorialnego: dochody własne, subwencje ogólne i dotacje celowe. Każde ze źródeł dochodów musi być zatem zaliczone do którejś z tych kategorii (Swianiewicz i in. 2025, s. 18).

Wysokość udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych to poziom środków pieniężnych, jakie samorzady uzyskują z tego tytułu. O wysokości udziałów decydują wskaźniki procentowe udziałów, uregulowane w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz zasady ich obliczania i przyznawania. Wskaźniki te pozwalają na obliczenie wielkości, w jakiej gminy, powiaty i województwa partycypują we wpływach z podatków dochodowych. Należy też wskazać, że konstrukcja prawna podatków dochodowych przekłada się na wysokość wpływów z tych podatków, zarówno w części przypadającej budżetowi państwa, jak i budżetom jednostek samorządu terytorialnego (Pest 2014, s. 117).

## 2 PRZYCZYNY ZMIAN USTAWY REGULUJĄCEJ DOCHODY JST

Do końca 2024 roku, a więc ponad 20 lat obowiązywała uprzednia ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2022 r., poz. 2267), co do rozwiązań której w ostatnich latach środowisko naukowe i samorządowe zgłaszało wiele zastrzeżeń. Początkowo dotyczyły one głównie tego, że rozwiązania zawarte w ustawie o dochodach JST z 2003 roku nie sprzyjały wyzwaniom zmieniającej się rzeczywistości. Krytyka dotyczyła również tego, że samorzady terytorialne ponosiły finansowe konsekwencje wszystkich zmian w konstrukcji podatków, w szczególności podatków dochodowych od osób fizycznych i od osób prawnych (Kańduła 2016, s. 3).

Po 2020 roku pojawiły się zastrzeżenia do ustawy o dochodach JST z 2003 roku o charakterze *stricte* finansowym. Nastąpiło wówczas pogorszenie się sytuacji finansowej jednostek samorządu terytorialnego spowodowane pandemią COVID-19, wojną na Ukrainie i wysoką inflacją, co przyczyniło się także do wzrostu kosztów wykonywanych zadań (Hałaburda 2023, s. 55).

Należy również wskazać, że z dniem 1 stycznia 2022 roku weszły w życie przepisy „Polskiego Ładu”, obejmujące zmiany w podatkach, w tym w podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2647, 2687, 2745) i od osób prawnych (Dz. U. z 2022 r., poz. 2587, 2640, 2745). Zmiany te znacząco uszczupliły dochody samorządów. Konsekwencją wprowadzanych zmian był ubytek bieżących dochodów własnych, który w latach 2022–2024, nawet po uwzględnieniu jednorazowych transferów z budżetu państwa, został oszacowany na poziomie ponad 42,1 mld zł (Budzeń, Czajkowski, Tobo 2026, s. 4).

Utracone dochody rekompensowano transferami z budżetu państwa, stawiając pod znakiem zapytania samodzielność finansową JST oraz zdolność do realizacji zadań publicznych. Kondycja budżetów samorządów jest oczywiście różna w zależności od podmiotu. Bez wątplenia jednak stabilność i jakość finansowania zadań samorządów pogorszyła się w ostatnich latach, przede wszystkim w zakresie przewidywalności planowania. Wieloletnie finansowe plany JST tak naprawdę przestały być realistyczne (Gałuszka 2025, s. 3).

Najwyższa Izba Kontroli w swoim raporcie również zwróciła uwagę na naruszenie konstytucyjnych zasad finansowania JST (<https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/23/049/>

LBI/, data dostępu: 15.12.2025). Wskazała na nieadekwatność systemu finansowania do gwarancji zapewnionych przez Konstytucję RP (Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483). Artykuł 167 ust. 1 i 4 Konstytucji RP gwarantuje bowiem samorządom udział w dochodach publicznych, który powinien być proporcjonalny do zadań i kompetencji na nie nałożonych. Zmiany w zakresie zadań i kompetencji jednostek samorządu terytorialnego muszą być równoważone odpowiednimi zmianami w podziale dochodów publicznych. Jak wskazuje raport NIK, reformy podatkowe, mimo że wprowadzane w celu stymulacji gospodarki, nie zostały odpowiednio zrównoważone w kontekście finansowania samorządów, co postawiło pod znakiem zapytania ich zdolność do samodzielnego zarządzania i realizacji zadań publicznych. Efektem było rosnące uzależnienie samorządów od ad hoc przyznawanych środków, co zagrażało zasadom decentralizacji władzy publicznej i prawidłowemu finansowaniu zadań publicznych. Co więcej, mechanizmy wypłaty tych środków, charakteryzujące się dużą uznaniowością, mogły sprzyjać korupcji i nieefektywnemu wykorzystaniu funduszy (Raport NIK, 2024, <https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/23/049/LBI/>, data dostępu:15.12.2025).

Wszystkie te przesłanki przyczyniły się do zmian w finansowaniu samorządów i uchwalenia nowej ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego.

### **3 ZMIANY PRAWNE W ZAKRESIE DOCHODÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO Z TYTUŁU UDZIAŁU W PODATKACH DOCHODOWYCH PIT I CIT**

Podstawowym założeniem reformy w dochodach jednostek samorządu terytorialnego było, aby od 1 stycznia 2025 roku głównym źródłem dochodów JST były dochody podatkowe. Wcześniej były to subwencje z budżetu państwa, które od 1 stycznia 2025 roku przybrały charakter jedynie uzupełniający. W konsekwencji, ustawodawca przyjął następujące cele reformy systemu dochodów (Uzasadnienie do projektu ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego – Projekt z dnia 19.08.2024 r.)”:

- wzmocnienie i ustabilizowanie finansów JST poprzez zwiększenie dochodów własnych, od których zależą możliwości realizacji zadań i rozwój samorządów;
- oparcie zasilenia finansowego JST na dochodach wynikających z lokalnej bazy podatku dochodowego od osób fizycznych i podatku dochodowego od osób prawnych, co istotnie ustabilizuje dochody JST z tytułu udziału w PIT i CIT oraz uwolni je od wpływu zmian podatkowych;
- obiektywne i algorytmiczne naliczanie środków finansowych dla każdej JST;
- zapewnienie lepszej alokacji środków publicznych;
- uelastycznienie systemu oraz ograniczenie nadmiernie rozbudowanego przepływu środków pomiędzy budżetem państwa a JST;
- zwiększenie wpływu strony samorządowej na podział środków dla JST.

Ponadto zmiany w systemie finansowania JST ostatecznie miały zerwać z polityką zależności samorządów od decyzji politycznych i od ewentualnych skutków kolejnych zmian w systemach podatków PIT i CIT. W dużej mierze ten cel został zrealizowany, począwszy od 2025 roku bowiem, JST mają udziały w dochodach podatników, a nie w samych podatkach.

Przepisy ustawy z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, która weszła w życie 1 stycznia 2025 roku określają m.in. zasady i tryb postępowania w zakresie ustalania i przekazywania dochodów do JST z tytułu udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1572). Do budżetu gminy, ale również powiatu i województwa, trafia określony procent podatków dochodowych płaconych przez osoby fizyczne i osoby prawne mające miejsce zamieszkania lub siedzibę na terytorium danej jednostki samorządu terytorialnego.

W obowiązującym do 2024 roku systemie finansowania jednostek samorządu terytorialnego, poza innymi tytułami dochodów własnych, gminy, powiaty i województwa otrzymywały udziały w podatku dochodowym od osób fizycznych (PIT) oraz od osób prawnych (CIT).

#### Tabela 1. Udziały jednostek samorządu terytorialnego w PIT i CIT

Table 1. Shares of local government units in PIT and CIT

Wyszczególnienie	Gmina	Powiat	Województwo	Miasto na prawach powiatu
Podatek PIT do 2024 roku	39,34	10,25%	1,60%	–
Podatek CIT do 2024 roku	6,71	1,40%	14,75%	–
Podatek PIT od 2025 roku	7,0%	2,0%	0,35%	8,6%;
Podatek CIT od 2025 roku	1,6%;	1,7%	2,3%	2,2%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2022 r., poz. 2267; ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2024 r., poz. 1572).

Należy zwrócić uwagę, że do końca 2024 roku, miasta na prawach powiatu nie stanowiły wyodrębnionej kategorii JST. Miasta na prawach powiatu, które realizowały zadania gminy i powiatu, otrzymywały sumę udziałów obu szczebli (w praktyce ok. 49,59% PIT i 8,11% CIT). Do 2025 roku udział ten obliczano od podatku dochodowego, czyli kwoty podatku należnej po ulgach, co powodowało wahania dochodów JST związane z decyzjami centralnymi w zakresie ulg i zwolnień oraz innymi zmianami systemowymi (*Ocena skutków wprowadzenia ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, 2026, s. 32 [https://metropolie.pl/fileadmin/news/2026/02/Ekspertyza\\_ustawa\\_o\\_dochodach\\_JST.pdf](https://metropolie.pl/fileadmin/news/2026/02/Ekspertyza_ustawa_o_dochodach_JST.pdf), data dostępu: 15.12.2025).

Widać że od 2025 roku nastąpiło także wydzielenie miast na prawach powiatu jako odrębnej kategorii, ale jednocześnie procentowy udział w dochodach opodatkowanych podatkiem PIT i CIT stał się niższy niż suma wartości dla gmin i powiatów. Warto nadmienić, że miasta na prawach powiatu realizują w 2025 roku zarówno zadania o charakterze gminnym, jak i powiatowym – takie same jak w 2024 roku. Tym samym uzasadnione jest wyrównanie udziału w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT w sposób analogiczny, jak było do końca 2024 roku (Budzeń, Czajkowski, Tobo, 2026, s. 7, <https://frdL.org.pl/publikacje/analizy-celowe/finanse-lokalne-w-swietle-zmian-systemu-finansowania-jst-dokad-zmierzamy>, data dostępu: 15.12.2025).

Najważniejsza zmiana dotyczy podstawy obliczenia udziału JST w podatkach dochodowych: do końca 2024 roku był to udział w dochodach budżetu państwa z podatku PIT i CIT, a od 2025 roku – jest to udział w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych podatkiem PIT i CIT (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572). Zniesiono powiązanie udziałów z kwotą podatku należnego, udziały oblicza się teraz od dochodu podatnika (przychodu pomniejszonego o koszty), a więc od podstawy przed ulgami. Zgodnie z ustawą z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. z 2024 r., poz. 1572), od 2025 roku podstawą naliczenia omawianych dochodów są odpowiednio:

- 1) dochody podatników podatku dochodowego od osób fizycznych zamieszkałych na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego – udział w PIT;
- 2) dochody podatników podatku dochodowego od osób prawnych posiadających siedzibę na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego – udział w CIT.

W klasyfikacji budżetowej pozostawiono jednak nazwę „udział w podatku dochodowym [...]” (Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych, Dz. U. z 2022 r., poz. 513 ze zm.), podczas gdy faktycznie jest to udział w dochodzie podatników.

Z szacunków Ministerstwa Finansów wynika, że po wprowadzeniu tych zmian dochody samorządów znacząco wzrosną ([www.gov.pl](http://www.gov.pl), data dostępu: 15.12.2025). Na bazie rozwiązań prawnych obowiązujących do 2024 roku, dochody JST z tytułu udziału w PIT w 2025 roku wyniosłyby 85 mld zł. Natomiast nowa metoda naliczania udziałów w PIT miała wygenerować w 2025 roku 156 mld zł. Z kolei w przypadku CIT, do samorządów miało trafić w 2025 roku ok. 3 mld zł więcej – 28,2 mld zł zamiast 26,4 mld zł (Gałuszka 2025, s. 4). Ponadto symulacje przeprowadzone w lipcu 2024 roku wskazywały, że w 2025 roku najbardziej zyskają gminy małe (zwłaszcza te do 3 tys. mieszkańców), a dopiero w dalszej kolejności duże miasta (Budzeń, Czajkowski, Tobo 2026, s. 7).

Kolejną zmianą jest włączenie do bazy dochodowej części przychodów opodatkowanych ryczałtem w wysokości 14%. Poszerzenie bazy podatkowej o ryczałt od przychodów ewidencjonowanych, neutralizuje negatywne skutki powstałe dla budżetów samorządowych, wynikające ze zmiany formy opodatkowania przez podatników i przechodzenia na ryczałt.

W przypadku podatku CIT, znaczna część dochodów budżetowych pochodzi od przedsiębiorstw, których działalność wykracza poza siedzibę firmy. W ustawie z 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego art. 10 stanowi, że „jeżeli podatnik podatku dochodowego od osób prawnych posiada zakład (oddział) położony na obszarze jednostki samorządu terytorialnego innej niż właściwa dla jego siedziby, to [...] należny podatek dochodowy od tego podatnika rozdziela się między jednostki samorządu terytorialnego proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w zakładzie (oddziale) położonym na obszarze danej jednostki samorządu terytorialnego [...]” (Dz. U. z 2022 r., poz. 2267). Zapis art. 14.1. ustawy o dochodach JST z 2024 roku jest niemal identyczny (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572). Można mieć jednak uzasadnione wątpliwości, czy można go traktować jako satysfakcjonujące rozwiązanie problemu. Dokonywanie rozliczeń między gminami, w których działają oddziały przedsiębiorstwa, jest skomplikowane, a opieranie się na zmiennych danych przekazywanych w tym zakresie przez same przedsiębiorstwa, może prowadzić do błędów w rozliczeniach.

Przyjęte rozwiązania w ustawie o dochodach JST z 2024 roku, dotyczące mechanizmu wyznaczania dochodów JST z tytułu udziału w PIT i CIT poprzez zastosowanie normatywów procentowych nie do podatku należnego, lecz do dochodów podatników zamieszkałych lub mających siedzibę na terenie danej JST, należy ocenić pozytywnie, gdyż oznacza to (Gałuszka 2025, s. 5):

- większą odporność na zmiany w ulgach i zwolnieniach podatkowych,
- lepsze odzwierciedlenie realnej aktywności ekonomicznej mieszkańców.

Oprócz niewątpliwie pozytywnych zmian wprowadzonych ustawą o dochodach JST z 2024 roku (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572), przyjęte rozwiązania mają pewne wady. Po pierwsze, mogą się pojawić problemy interpretacyjne w sytuacji podatników, których dochód jest zwolniony z opodatkowania lub mieści się w kwocie wolnej od podatku. Zobowiązanie podatkowe takiego podatnika wyniesie wówczas 0 zł, a udział JST się nie zmieni. Powstaje zatem pytanie: czy udział może być wyższy od całego zobowiązania podatkowego i czy można go w ogóle wypłacać mimo braku wpływów. Wydaje się, że jest to dochód gwarantowany JST i Skarb Państwa musi wypłacić procentowy udział od dochodu, mimo braku wpływu środków finansowych od podatnika (Klimiuk 2024, s. 21).

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 2024 roku w artykułach 11 i 12 wprowadziła również mechanizm waloryzacji dochodów podatników do warunków budżetowych, który ma zapewnić aktualność danych bazowych, co pozwoli samorządom lepiej planować swoje finanse (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572). Brane bowiem do wyliczeń dochody podatników zarówno PIT, jak i CIT pochodzą z roku bazowego, a więc o 2 lata poprzedzającego rok budżetowy. Gdyby te dane nie były jednak dostępne, udziały ustala się na podstawie danych z ostatniego roku, za który dane te są dostępne, według stanu na dzień 30 czerwca roku poprzedzającego rok budżetowy (Gałuszka 2025, s. 5).

Zgodnie z artykułem 11 ust. 2 ustawy o dochodach JST, dochody podatników PIT za rok bazowy (dla roku 2026 są to dochody podatników PIT za rok 2024) waloryzuje się według wzoru (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572):

$$DPIT_n = \frac{\frac{DPIT_{n-i} * E(WYN_n)}{WYN_{n-i}} * E(ZAT_n)}{ZAT_{n-i}}$$

gdzie symbole oznaczają:

n – rok budżetowy,

n-i – rok poprzedzający o i lat rok budżetowy; rok, z którego pochodzą waloryzowane dane,

$DPIT_n$  – dochody podatników podatku PIT w roku,

$DPIT_{n-i}$  – dochody podatników podatku PIT w roku,

$E(WYN_n)$  – prognozowane przez MF w założeniach projektu budżetu państwa na rok budżetowy przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej,

$WYN_{n-i}$  – przeciętne wynagrodzenie w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym i-lat rok budżetowych, ustalone przez GUS,

$E(ZAT_n)$  – prognozowane przez MF w założeniach projektu budżetu państwa na rok budżetowy zatrudnienie w gospodarce narodowej w roku budżetowym,

$ZAT_{n-i}$  – zatrudnienie w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym i-lat rok budżetowych, ustalone przez GUS.

Zgodnie z objaśnieniami Ministerstwa Finansów, kwotę rocznego dochodu gminy z tytułu udziału w PIT na rok 2026 ustala się więc, mnożąc, zwaloryzowane dochody podatników PIT zamieszkałych na obszarze gminy za rok 2024 przez wysokość udziału w PIT (art. 11 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy), przy czym (<https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-dotyczace-ustaleniach-dochodow-jst-na-2026-rok>, data dostępu 15.12.2025):

- dochody podatników PIT ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych za rok 2024 zeznaniach podatkowych, według stanu na dzień 30 czerwca 2025 roku;
- waloryzacja dochodów podatników następuje zgodnie z art. 11 ust. 2 ustawy, na podstawie wskaźnika odzwierciedlającego zmiany przeciętnego wynagrodzenia i zatrudnienia w gospodarce narodowej, zachodzące między rokiem 2026 a 2024.

Na 2026 rok wskaźnik waloryzacji dochodów podatników PIT wynosi 1,149, wyliczony jako:

$$\frac{\frac{E(WYN_n)}{WYN_{n-i}} * E(ZAT_n)}{ZAT_{n-i}} = \frac{\frac{9420,00}{8181,72} * 11051,00}{11070,00}$$

Zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy, dochody podatników CIT za rok bazowy (dla roku 2026 są to dochody podatników CIT za rok 2024) waloryzuje się według wzoru (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572):

$$DCIT_n = \frac{DCIT_{n-i} * E(PKB_n)}{PKB_{n-i}}$$

gdzie symbole oznaczają:

- n – rok budżetowy,
- n-i – rok poprzedzający o i lat rok budżetowy; rok, z którego pochodzą waloryzowane dane,
- DCIT<sub>n</sub> – dochody podatników podatku CIT w roku budżetowym,
- DCIT<sub>n-i</sub> – dochody podatników podatku CIT w roku poprzedzającym o i lat rok budżetowy,
- E(PKB<sub>n</sub>) – prognozowana przez Ministra Finansów w założeniach projektu budżetu państwa na rok budżetowy wartość produktu krajowego brutto w roku budżetowym,
- PKB<sub>n-i</sub> – wartość produktu krajowego brutto w roku poprzedzającym o i lat rok budżetowy, ogłaszana przez Prezesa GUS.

Zgodnie z objaśnieniami Ministerstwa Finansów, kwotę rocznego dochodu gminy z tytułu udziału w CIT na rok 2026 ustala się więc, mnożąc, zwaloryzowane dochody podatników CIT mających siedzibę na obszarze gminy za rok 2024 przez wysokość udziału w CIT (art. 12 ust. 1 w zw. z art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy), przy czym: (<https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-dotyczace-ustalenia-dochodow-jst-na-2026-rok>, data dostępu 15.12.2025)

- dochody podatników CIT ustala się na podstawie danych zawartych w złożonych za rok 2024 zeznaniach podatkowych, według stanu na dzień 30 czerwca 2025 roku,

Jeżeli podatnik podatku CIT posiada zakład (oddział) położony na obszarze gminy innej niż gmina A, na obszarze której ma siedzibę, w celu ustalenia dochodu gminy A z tytułu udziału w CIT, dochód tego podatnika rozdziela się między gminy proporcjonalnie do liczby osób zatrudnionych na podstawie umowy o pracę w zakładzie (oddziale) położonym na obszarze danej gminy;

- waloryzacja dochodów podatników następuje zgodnie z art. 12 ust. 2 ustawy, na podstawie wskaźnika odzwierciedlającego zmianę wartości PKB, zachodzącą między rokiem 2026 a 2024.

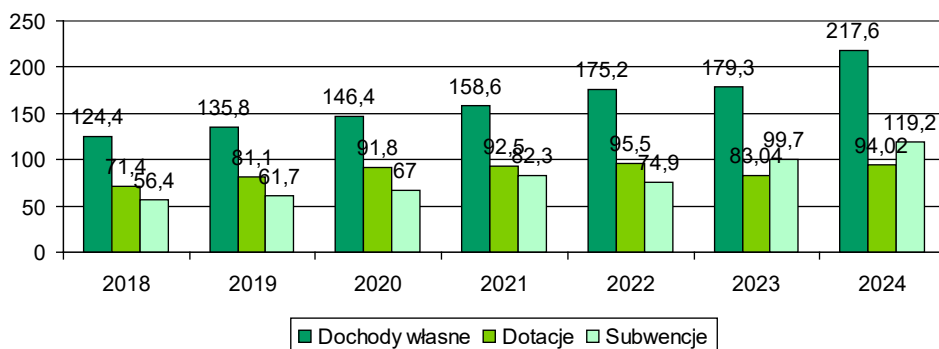
Na 2026 rok wskaźnik waloryzacji dochodów podatników CIT wynosi 1,143, wyliczony jako:

$$\frac{E(PKB_n)}{PKB_{n-i}} = \frac{4\,160,2}{3\,641,2}$$

Przyjmując, że 2026 rok jest dopiero drugim rokiem funkcjonowania nowego systemu naliczania dochodów JST, a pierwszym, w którym obowiązują praktycznie wszystkie zasady określone w ustawie, do interpretacji wyników należy podchodzić z pewną dozą ostrożności. Niemniej, należy zwrócić uwagę na zawikłość nowego systemu, jak również jego nieprzejrzystość.

## 4 ANALIZA UDZIAŁÓW W PIT I CIT W LATACH 2017-2024

Dochody JST w Polsce ogółem w 2024 roku wyniosły 431 411,4 mln zł, tj. o 19,2% więcej niż w 2023 roku (rys. 1). Największą pozycją dochodową były dochody własne, które ukształtowały się na poziomie 217 654,8 mln zł i w porównaniu z 2023 rokiem – wzrosły o 21,4%. W 2024 roku JST otrzymały dotacje ogółem w kwocie 94 027,5 mln zł, co stanowiło wzrost o 13,2% oraz subwencję ogólną w wysokości 119 729,0 mln zł, tj. o 20,1% więcej niż w roku 2023. W kolejnych latach, w wyniku wprowadzonych zmian dotyczących udziałów w PIT i CIT, dochody własne powinny jeszcze wzrosnąć.



**Rysunek 1. Dochody JST w latach 2018-2024 [w mld zł]**

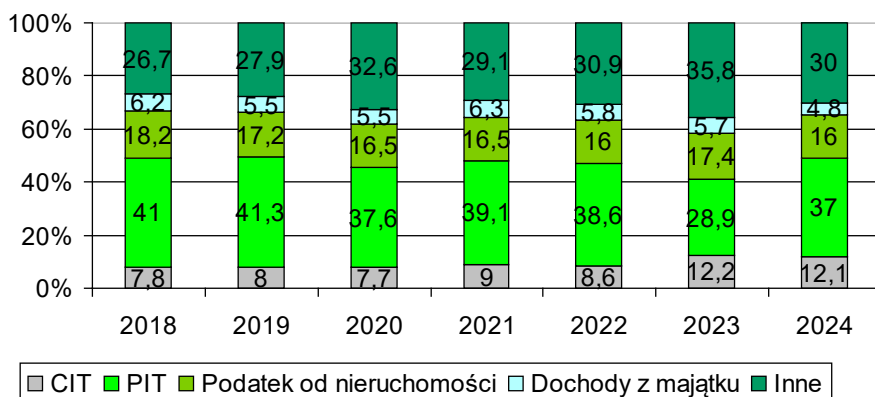
Figure 1. Revenues of local government units in 2018-2024 [in PLN billion]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2024,5,21.html> , data dostępu: 15.11.2025).

W strukturze dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego, największe znaczenie mają wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych, podatku od nieruchomości i podatku CIT (rys. 2). W 2018 roku, udział dochodów z PIT w dochodach własnych JST stanowił 41%, od 2020 roku zmniejszał się; najniższy był w roku 2023, kiedy to stanowił 28,9%. Dopiero w 2024 roku udział ten zwiększył się i stanowił 37% dochodów ogółem (rys. 2). Na podstawie zmian ustawowych można przypuszczać, że w kolejnych latach zwiększą się zarówno wpływy z podatku PIT i CIT, jak i zwiększy się ich udział w dochodach własnych.

Udział dochodów z CIT w dochodach ogółem JST w Polsce w 2024 roku wyniósł 6,1%, przy czym największe znaczenie miał w budżetach województw: stanowił 46,2% całości ich dochodów (tab. 2). Wynika to z tego, że województwa mają największe udziały we wpływach z podatku CIT. Udziały gmin w tym podatku były niewielkie z uwagi na to, że szczególnie w małych gminach zarejestrowanych jest niewiele przedsiębiorstw posiadających osobowość prawną. Na podstawie danych Minister-

stwa Finansów za trzy kwartały 2025 roku wynika, że udział podatku CIT w dochodach ogółem nie zmienił się tylko w gminach i stanowił 1,4% dochodów. Natomiast w powiatach, miastach na prawach powiatu i województwach zwiększył się udział CIT w dochodach tych samorządów. Największy wzrost zanotowano w województwach: ich dochody z CIT stanowiły 60,4% dochodów ogółem (<https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze8>, data dostępu: 15.12.2025).



**Rysunek 2. Struktura dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego w latach 2018-2024 [w %]**

Figure 2. Structure of own revenues of local government units in 2018-2024 [in %]

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2024,5,21.html>, data dostępu: 25.11.2025).

**Tabela 2. Udział CIT w dochodach ogółem JST w latach 2018-2024 (w %)**

Table 2. Share of CIT in the total revenues of local government units in 2018-2024 (in %)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	III kw. 2025
JST ogółem	3,9	3,9	3,7	4,3	4,4	6	6,1	5,8
Gminy	0,8	0,8	0,8	1	0,9	1,3	1,4	1,4
Miasta na prawach powiatu	2,7	2,8	2,6	2,8	3,2	4,4	4,6	5,8
Powiaty	0,7	0,7	0,7	0,9	0,8	1	1,1	5,6
Województwa	36,9	37,5	34,8	40,5	39,7	43,8	46,2	60,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorządu-terytorialnego-2024,5,21.html>, data dostępu: 15.11.2025; <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze8>, data dostępu: 15.12.2025).

Udział dochodów z PIT w dochodach ogółem JST w Polsce w 2024 roku stanowił 18,7% (tab. 3). Podatek ten największą rolę pełnił w budżetach miast na prawach powiatu, w których w 2024 roku stanowił 25,8% ich dochodów ogółem. Natomiast najmniejszy udział PIT w dochodach ogółem zanotowały województwa. W kolejnych latach powinien nastąpić dalszy wzrost udziałów PIT w dochodach JST, w wyniku wprowadzonych zmian ustawowych. Na podstawie danych Ministerstwa Finansów za 3 kwartały 2025 roku można zauważyć że, udział wpływów z podatku PIT zwiększył się zarówno w JST ogółem, jak również w gminach, powiatach, miastach na prawach powiatu i w województwach (<https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze8>, data dostępu:15.12.2025).

**Tabela 3. Udział PIT w dochodach ogółem JST w latach 2018-2024 (w %)**

Table 3. Share of PIT in the total revenues of local government units in 2018-2024 (in %)

Wyszczególnienie	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	III kwartał 2025
JST ogółem	20,2	20,2	18,1	18,6	19,6	14,3	18,7	40,6
Gminy	17,2	17,2	15,4	15,8	17,5	12,7	16,6	39,6
Miasta na prawach powiatu	26,6	26,5	24,1	24,6	24,6	19,8	25,8	47,7
Powiaty	20,1	20,4	17,9	19,2	20,5	12,8	16	39,2
Województwa	9,6	9,6	8,4	8,7	9,5	5,1	7,2	20

Źródło: Opracowanie własne na podstawie (<https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/rachunki-narodowe/statystyka-sektora-instytucji-rzadowych-i-samorzadowych/gospodarka-finansowa-jednostek-samorzadu-terytorialnego-2024,5,21.html>, data dostępu: 15.11.2025, <https://www.gov.pl/web/finanse/zestawienia-zbiorcze8>, data dostępu:15.12.2025).

**Tabela 4. Odsetek samorządów, w których realne dochody w pierwszym półroczu 2025 roku były niższe niż w pierwszym półroczu 2024 roku**

Table 4. Percentage of local governments whose real revenues in the first half of 2025 were lower than in the first half of 2024.=

Wyszczególnienie	Spadek dochodów	Spadek dochodów o ponad 10%
Województwa	31%	6%
Powiaty	13%	3%
Miasta na prawach powiatu	5%	0%
Gminy	17%	7%

Źródło: Swianiewicz, Łukomska, Kurniewicz, Grabowski, Grzyb, 2025, s. 18.

Swianiewicz i in. przeprowadzili symulację dotyczącą dochodów samorządów w 2025 roku i w swoim raporcie wskazują na to, że obserwuje się dość wysoki odsetek samorządów, w których realne dochody obniżyły się w porównaniu z pierwszym półroczem poprzedniego roku (Swianiewicz i in. 2025, s. 28). W części jednostek samorządu terytorialnego spadek był dość znaczny, bo przekraczał 10%. Jeśli chodzi o same gminy, największy ich odsetek o takim dużym spadku dochodów (prawie 11%) pojawia się w grupie jednostek o najniższym poziomie zamożności (wskaźnik G poniżej 1000).

## PODSUMOWANIE

Reforma finansów JST z pewnością była potrzebna, z uwagi na niewystarczające środki do realizacji zadań i pogarszającą się sytuację finansową samorządów w Polsce w ostatnich latach. Pozytywnym aspektem zmian wprowadzonych ustawą z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. z 2024 r., poz. 1572), było powiązanie potencjału lokalnej bazy podatkowej z wpływami do budżetu JST, poprzez ustanowienie udziału w dochodach mieszkańców i przedsiębiorców opodatkowanych PIT i CIT. Rozwiązanie takie powoduje również zmniejszenie ewentualnego wpływu zmian podatkowych (np. przez wprowadzanie kolejnych ulg do systemu podatkowego), na wielkość przyszłych dochodów JST. Ponadto, dochody własne będą teraz dominować w strukturze dochodów.

W wyniku wprowadzonych zmian ustawowych, już w 2025 roku poprawiła się ogólna sytuacja finansowa JST, która po raz pierwszy od 2021 roku nie była powiązana z niesystemowymi działaniami, takimi jak jednorazowe transfery z budżetu państwa. Równocześnie na poziomie poszczególnych jednostek samorządowych, sytuacja jest bardziej zróżnicowana i pojawiają się przykłady spadków dochodów, które budzą wątpliwości co do prawidłowości wszystkich przyjętych rozwiązań.

W tym kontekście pojawił się również problem nierównego traktowania miast na prawach powiatu, które realizują zadania gminne i powiatowe, a w przeciwieństwie do sytuacji sprzed roku 2025 – otrzymały one udział w dochodach z PIT i CIT na poziomie niższym niż łączna suma udziałów dla gmin i powiatów. Wątpliwości też budzi skomplikowanie rozwiązań dotyczących waloryzacji dochodów, co może utrudniać planowanie finansowe w jednostkach samorządu terytorialnego.

W wielu krajach europejskich samorządy mają możliwość samodzielnego modyfikowania stawek PIT. W Polsce takiej możliwości JST nie posiadają, więc można byłoby rozważyć wprowadzenie prawa do obniżenia lub podwyższenia stawki PIT względem stawki bazowej w ściśle określonym zakresie.

Wprowadzone zmiany w ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego spowodują w przyszłości wzrost wpływów do budżetów samorządów z tytułu podatku PIT i CIT. Wiele wskazuje na to, że cele reformy finansów samorządowych zostaną osiągnięte i od 2025 roku głównym źródłem dochodów JST będą dochody podatkowe, do których ustawodawca zalicza udziały w PIT i CIT. Pozytywnie też należy

ocenić to, że zmiany w systemie finansowania JST ostatecznie miały zerwać z polityką zależności samorządów od decyzji politycznych.

## Literatura

- Borodo A., (2012), *Samorząd terytorialny: system prawno-finansowy*, LexisNexis, Warszawa.
- Budzeń D., Czajkowski J., Tobo M., (2026) *Finanse lokalne w świetle zmian systemu finansowania JST – dokąd zmierzamy?*, „Analiza Celowa” nr 3/2026, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, <https://frdl.org.pl/publikacje/analizy-celowe/finanse-lokalne-w-swietle-zmian-systemu-finansowania-jst-dokad-zmierzamy> [data dostępu: 15.12.2025].
- Denek E. (2001), *Samodzielność samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe” nr 7, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.
- Gąsuzka J., (2025), *Nowe zasady finansowania jednostek samorządu terytorialnego od 2025 r.*, Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach OPINIE I KOMENTARZE FRDL, OPINIA nr 4/2025.
- Hałaburda D. A., (2023), *Dochody własne jednostek samorządu terytorialnego w świetle zmian regulacji prawnych*, „EQUILIBRIUM Zeszyty Naukowe WSE” nr 2/2023.
- Kańduła S., (2016), *PIT komunalny jako nowa forma dochodów jednostek samorządu terytorialnego*, „Infos” 2016, nr 16(220), Biuro Analiz Sejmowych.
- Klimiuk W., (2024) *Reforma finansów jednostek samorządu terytorialnego – czy samorząd czeka rewolucja?*, „Doradztwo Podatkowe – Biuletyn Instytutu Studiów Podatkowych” Nr 11/2024.
- Kosek-Wojnar M., Surówka K., (2007), *Podstawy finansów samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Pest P., (2014), *Wysokość udziałów jednostek samorządu terytorialnego we wpływach z podatków dochodowych*, „ACTA UNIVERSITATIS WRATISLAVIENSIS”, nr 308, Przegląd prawa i administracji XCVII, Wrocław.
- Poniałowicz M., Dziemianowicz R., (2016), *Udziały samorządu terytorialnego w państwowych podatkach dochodowych w aspekcie postulatów teoretycznych federalizmu fiskalnego*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska.Sectio H. Oeconomia”, t. 50, nr 1.
- Swianiewicz P., Łukomska J., Kurniewicz A., Grabowski W., Grzyb T., (2025), *Sukces w ogóle, ale diabeł tkwi w szczególności, czyli o ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z października 2024 r.*, „Badania i Raporty” nr 25/2025, Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, [https://www.nist.gov.pl/files/source/Badania/finansowanie\\_raport\\_v-2-0.pdf](https://www.nist.gov.pl/files/source/Badania/finansowanie_raport_v-2-0.pdf) [data dostępu: 15.12.2025].
- Wójtowicz K., (2021), *Udziały jednostek samorządu terytorialnego w podatkach państwowych*, „Studia BAS” 1(65); [studiabas.sejm.gov.pl](http://studiabas.sejm.gov.pl) [data dostępu: 15.12.2025].
- Wójtowicz K., (2013), *Udziały samorządów w podatkach państwowych – własne czy obce źródło dochodów JST? Dylematy teorii a praktyka budżetowa wybranych państw*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 306.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. z 2022 r., poz. 2267.
- Ustawa z dnia 1 października 2024 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. z 2024 r., poz. 1572.
- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych, Dz. U. z 2022 r., poz. 2647, 2687, 2745.

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 roku *o podatku dochodowym od osób prawnych*, Dz. U. z 2022 r., poz. 2587, 2640, 2745.

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. *w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych*, Dz.U. z 2022 r., poz. 513 ze zm.

*Ocena skutków wprowadzenia ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego*, (2026), Unia Metropolii Polskich im. Pawła Adamowicza, Warszawa; [https://metropolie.pl/fileadmin/news/2026/02/Ekspertyza\\_ustawa\\_o\\_dochodach\\_JST.pdf](https://metropolie.pl/fileadmin/news/2026/02/Ekspertyza_ustawa_o_dochodach_JST.pdf) [data dostępu: 15.12.2025].

Raport NIK, (2024), Najwyższa Izba Kontroli, *Prawidłowość zapewnienia jednostkom samorządu terytorialnego finansowania zadań publicznych*, Warszawa, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/23/049/LBI/> [data dostępu: 15.12.2025].

Objaśnienia Ministerstwa Finansów dotyczące ustalenia dochodów jednostek samorządu terytorialnego na 2026 r.; <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-dotyczace-ustalenia-dochodow-jst-na-2026-rok> [data dostępu 15.12.2025].

Dariusz **Kietczewski**

## EPISTEMOLOGICZNY KONTEKST EKONOMII

### EPISTEMOLOGICAL CONTEXT OF ECONOMICS

#### STRESZCZENIE

**Cel:** wskazanie znaczenia epistemologicznego kontekstu badań ekonomicznych i jego roli dla rozwoju tej nauki.

**Metoda:** krytyczna analiza literatury przedmiotu, wnioskowanie dedukcyjne, wykorzystanie modelu językowego (retorycznego) w budowie struktury artykułu.

**Wyniki:** z badań wynika potrzeba zmiany sposobu budowy teorii ekonomicznej w stronę większego wykorzystania twierdzeń teorii poznania oraz dorobku nurtów ekonomii innych niż wiodący.

**Wnioski praktyczne i teoretyczne:** zarówno praktyka, jak i teoria ekonomii wymagają większej, niż dotychczas, otwartości poznawczej i pogłębienia refleksji metodologicznej nad ekonomią.

**Implikacje społeczne i gospodarcze:** konieczna jest integracja teorii ekonomicznych zarówno w płaszczyźnie badań naukowych, jak i edukacji w stronę zakwestionowania hegemonii głównego nurtu i pragmatycznego podejścia do teorii i praktyki ekonomii.

#### ABSTRACT

**Objective:** to indicate the epistemological significance of the context of economic research and its role in the development of this science.

**Method:** critical analysis of the subject literature, deductive reasoning, use of a (rhetorical) language model in constructing the structure of the article.

**Results:** the research shows the need to change the way economic theory is constructed toward greater use of statements from the theory of knowledge and the achievements of economic schools other than the mainstream.

**Practical and theoretical conclusions:** both economic practice and theory require greater cognitive openness and deeper methodological reflection on economics than so far.

**Social and economic implications:** integration of economic theories is necessary both in the field of scientific research and education in order to challenge the hegemony of the mainstream and take a pragmatic approach to economic theory and practice.

*Translated by Dariusz Kietczewski*

#### SŁOWA KLUCZOWE

ekonomia, epistemologia, filozofia,  
filozofia ekonomii

#### KEYWORDS

economics, epistemology, philosophy,  
philosophy of economics

## WSTĘP

We współczesnych rozważaniach ekonomicznych kwestie filozoficzne podejmuje się rzadko. Na ogół uważa się, że ekonomia to nauka empiryczna i konkretna – w przeciwieństwie do filozofii. W niniejszym artykule wskazuje się (i to jest jego celem), że w obecnych uwarunkowaniach ekonomicznych oraz przy aktualnej wielości i różnorodności koncepcji ekonomicznych, przemyślenie filozoficznych podstaw ekonomii jest konieczne. Dotyczy to zwłaszcza uświadomienia epistemologicznego (teoretyczno-poznawczego) kontekstu ekonomii oraz przyswojenia znaczenia rozważań ogólnopoznawczych dla rozwoju i perspektyw teorii ekonomii. Dotyczy to też praktyki ekonomicznej, ponieważ zmiana podejścia pozwala na tworzenie bardziej realistycznych strategii przeciwdziałania problemom gospodarczym.

### 1 DLACZEGO EKONOMIA POTRZEBUJE FILOZOFII?

Na przełomie wieków i w pierwszej dekadzie XXI wieku, ekonomia jako nauka była zdominowana przez przekonanie o jej skuteczności w interpretowaniu zjawisk gospodarczych i budowaniu prawdziwych twierdzeń o nich (Dzionek-Kozłowska 2018, s. 118- 141). Prawa ekonomiczne uznano za obiektywne, uniwersalne i co do zasady – niezmiennie zwłaszcza, że dynamicznie rozwijana od drugiej połowy XX wieku nowa ekonomia instytucjonalna, okazała się bardzo skutecznym sposobem na połączenie tradycji neoklasycznych z nurtem instytucjonalnym (Woźniak-Jęchorek 2014, s. 391-408). Przytłumiło to postulaty związane z potrzebą otwarcia ekonomii na inne dyscypliny naukowe i sprzyjało trzymaniu się dogmatu ekonomii jako nauki czystej, pozbawionej elementów zewnętrznych (Ratajczak 2014, s. 259-270).

Sami o sobie ekonomiści mówili, że uprawiają naukę obiektywną (tak zwaną *hard science*), w przeciwieństwie do innych nauk społecznych, traktowanych jak *soft science*. W 2008 roku Blanchard stwierdził, że ekonomia rozwiązała praktycznie wszystkie problemy gospodarcze i jest nauką bezwzględnie prawdziwą i skuteczną (Blanchard 2008, s. 1-27). To przekonanie wynikało z różnych przesłanek. Ekonomia głównego nurtu, eksponująca słuszność mechanizmów rynkowych i ostrożność w zakresie skali interwencjonizmu państwowego, odniosła triumf nad ekonomią marksistowską, promującą gospodarkę centralnie sterowaną w miejsce rynkowej. System gospodarczy realnego socjalizmu zbankrutował. Kraje bloku komunistycznego przyswoiły ekonomię rynkową jako podstawę rozwoju gospodarczego. Rynek święcił też triumfy w krajach nowo uprzemysłowionych. Wzmocniło to przekonanie ekonomistów głównego nurtu, że ich wizja tej nauki daje wiedzę pewną i gwarantującą skuteczne recepty na ewentualne zjawiska kryzysowe i utrwaliło ich triumfalizm (Ratajczak 2014, s. 260-262).

Entuzjazm wobec ekonomii głównego nurtu znacznie obniżył się wskutek pojawienia się dwóch najgłębszych, jak dotąd, kryzysów XXI wieku: kryzysu finansowego z 2008 roku oraz kryzysu pandemicznego z 2020 (Kiełczewski 2021, s. 129-150). W przy-

padku pierwszego, świadectwem bezradności ekonomii głównego nurtu jest słynna lista Bezemera, w której zestawiono ekonomistów, którym udało się przewidzieć nadejście kryzysu finansowego (Bezemer 2009, s. 1-47). Na liście znalazło się dwunastu mało znanych naukowców reprezentujących nurty ekonomiczne lekceważone przez mainstream. Głównonurtowe narzędzia badawcze okazały się zawodne i nieprzydatne w prognozie tego zjawiska gospodarczego. Pandemia poddała w wątpliwość dogmaty takie jak: globalizacja i integracja gospodarki oraz wolny handel światowy.

Powyższe dotkliwe porażki skierowały badaczy ku lekceważonej dotychczas filozofii ekonomii, a więc refleksji nad istotą, przedmiotem i możliwościami poznawczymi tej nauki (Gorazda 2013). W tych dociekaniach pokazuje się, że ekonomia jest nauką różnicowaną, w której obok siebie funkcjonuje wiele nurtów i metod, czasem korespondujących ze sobą, a czasem zwalczających się. Hegemonia głównego nurtu ten obraz upraszcza i zaciemnia, ponieważ wszystkie inne nurty spycha na margines. Sprawia to, że nauka ta nie wykorzystuje pełni swojego dorobku.

Właśnie tę wielopłaszczyznowość ekonomii pokazuje refleksja nad jej metodą, zatem podjęcie zagadnień o charakterze epistemologicznym, czyli zbadanie, jakie ogólnofilozoficzne założenia teoriopoznawcze można z powodzeniem wykorzystać w badaniach ekonomicznych. Ekonomia potrzebuje filozofii po to, by z jednej strony, skuteczniej podejmować empiryczne zjawiska kryzysowe, z drugiej, by przełamać sytuację w kryzysową w samych badaniach ekonomicznych, polegającą na zdarzającej się bezradności wobec realiów współczesnej gospodarki.

## 2 ZAŁOŻENIA EPISTEMOLOGICZNE EKONOMII GŁÓWNEGO NURTU

Andrzej Jasiński pisze o rozbracie ekonomii z filozofią, co ma wynikać z faktu, że ekonomia stara się podporządkować swój przedmiot i metodę empirii, do czego filozofia nie jest potrzebna (Jasiński 2013, s. 49-57). Zawartość empiryczna ma przesądzać o wartości poszczególnych tez i teorii ekonomicznych, co jest bardziej istotne, niż filozoficzna wierność metodologicznej czystości, którą wolno porzucić (Jasiński 2013, s. 55-57). Niechęć ekonomistów do filozofii dostrzegalna jest także w dydaktyce ekonomii (*Pomyśleć ekonomię...*, 2018, s. 11-18). Jeśli w programach studiów pojawiają się przedmioty filozoficzne, to na ogół jest to ogólny wykład filozofii, oderwany od ekonomii. O filozofii i etyce w ekonomii wspomina się przy okazji wykładów o etyce gospodarczej, czy społecznej nauce Kościoła Katolickiego, przy czym w przypadku tej pierwszej, dominuje interpretacja utylitarystyczna, akcentująca konkretne materialne korzyści z etycznej postawy podmiotów gospodarczych, a nauka Kościoła postrzegana jest trochę jak zbiór odświętnych zasad, niezbyt często ujawnianych w praktycznych decyzjach ekonomicznych. Ekonomiści, podobnie jak wielu socjologów, na ogół jednoznacznie odcinają się od filozofii, a naukowcy podejmujący zagadnienia z pogranicza obu dziedzin, często odbierani są negatywnie (*Pomyśleć ekonomię...*, 2018, s. 11-18). Sedlacek, uważany dziś za klasyka ekonomii alternatywnej, miał olbrzymie problemy

z obroną swojej habilitacji ze względu na jej interdyscyplinarny charakter (Sedlacek 2012).

Współcześni ekonomiści unikają faktu, że pierwszymi ekonomistami byli filozofowie, a wyodrębnienie ekonomii jako nauki było możliwe dzięki dwóm przełomom w metodologii nauki. Po pierwsze, był to racjonalizm Kartezjusza, ze względu na swój charakter i wpływ na rozwój nauki i filozofii, określany jako paradygmat mechaniczny (Capra 1987, s. 21-67). Po drugie, był to przełom pozytywistyczny, oddzielający naukę jako zbiór twierdzeń o sprawdzalnej zawartości empirycznej oraz filozofię jako zbiór twierdzeń niesprawdzalnych, który trzeba sprowadzić do rozważań na temat doskonalenia metod poznania oraz poszukiwania nowych tematów i płaszczyzn analiz naukowych (Copleston 2007).

Na gwałtowny rozwój ekonomii wpływ miały też przestanki empiryczne. Procesy masowej urbanizacji, dostarczającej obfitości taniej siły roboczej, kolejne rewolucje przemysłowe, wzrost poziomu nauki i edukacji, dostępu do dóbr kultury – wszystko to sprawiało, że przedmiot rozważań nad gospodarką ulegał stałemu rozszerzaniu się, a proste recepty na postęp i rozwój proponowane przez filozofów stawały się przeciwnie skuteczne. Wzrost gospodarczy zdawał się zaprzeczać koncepcjom stanu stacjonarnego czy wręcz maltuzjańskim wizjom upadku gospodarki. Rozwój masowej taśmowej produkcji oddalił marksistowską wizję komunistycznej rewolucji społecznej; z czasem okazało się, że problemem gospodarki w coraz większym stopniu, zamiast niedostatku, stawał się brak umiaru (Czaja i in. 2013, s.15-29).

Jednak dla powstania głównego nurtu, kluczowy był mechanicyzm Kartezjusza. Takie podejście badawcze jest dostrzegalne w klasycznej pracy z zakresu ekonomii, a mianowicie w „O pochodzeniu bogactwa narodów”. Adam Smith konsekwentnie buduje w niej kartezjański model ekonomii:

- mechanicyzm: przedstawiona zostaje wizja gospodarki jako kartezjańskiego mechanizmu sterowanego przez procesy rynkowe, przy czym prawa ekonomiczne są jednoznaczne i uniwersalne jak prawa fizyki; twierdzenia ekonomii sprawdzają się wszędzie,
- redukcjonizm: ekonomia jest odrębna od filozofii, zwłaszcza etyki, ma własny przedmiot (praca, produkcja, dystrybucja, konsumpcja) tak jak wszystkie kartezjańsko rozumiane dyscypliny naukowe,
- jasność i klarowność oraz izolacjonizm: podmiot gospodarczy kieruje się materialnym egoizmem i jest pod tym względem racjonalny (*homo oeconomicus*, przy czym zasada egoizmu i racjonalności materialnej jest uniwersalna, dlatego też prawa ekonomiczne są uniwersalne), a związki i zależności w gospodarce analizuje się przy założeniu *ceteris paribus*, a więc izolując od siebie poszczególne funkcje ekonomiczne; to też jest podejście kartezjańskie.

Pozytywiści dołączyli do tych założeń weryfikacjonizm. W analizach badawczych istotne jest to, by poszczególne tezy i teorie ekonomiczne miały odzwierciedlenie w empirii. Idzie nie tyle o ustalenie ścisłej prawdy, ile o zbudowanie teorii, która

byłaby sprawdzalna doświadczalnie. Teoria jest prawdziwa, jeśli zweryfikowano ją pozytywnie, czyli są na nią empiryczne dowody (Kamiński 1989, s. 263).

Problem jasności i klarowności ekonomii, stanowiący trudne wyzwanie wobec ekonomii konstruowanej za pomocą modeli językowych, ekonomia głównego nurtu rozwiązała przyswajając metody matematyczne i statystyczne lepiej uwzględniające wielość i złożoność danych, niż czysty opis językowy. Przyczyniło się to do umocnienia przekonania o ścisłości ekonomii i jej pokrewieństwie z *hard science*. Wizja ekonomii jako nauki odrębnej, doprowadziła z kolei do rozpowszechnienia imperializmu ekonomicznego i freakonomii. Fundamentalne są tu prace G. Beckera, który racjonalnością ekonomiczną przekonująco wyjaśniał takie zjawiska społeczne, jak: spadek przyrostu demograficznego, dyskryminację kobiet na rynku pracy, a nawet prostytucję i przestępczość. Uważał, że ekonomia jest w stanie z sukcesem wkomponować w siebie i wyjaśnić całokształt zjawisk społecznych (Becker 1990, s. 3-32).

Opisane podejście ma się nadal bardzo dobrze (Kiełczewski 2021, s. 255-281), lecz jak wskazano w poprzednim rozdziale, coraz głośniejszymi mówi się o jego kryzysie, konieczności przemyślenia podstaw epistemologicznych ekonomii i skonstruowaniu jej nowych, a przynajmniej zmodyfikowanych założeń teoriopoznawczych.

### 3 EPISTEMOLOGICZNE ALTERNATYWY BADAŃ EKONOMICZNYCH

Literatury krytycznie oceniającej ekonomię głównego nurtu istnieje wielka obfitość, przy czym można w niej wyodrębnić dwie płaszczyzny. Pierwsza z nich ma charakter merytoryczny i wiąże się z pominięciem w badaniach ekonomicznych wielu aspektów, których znaczenie dla funkcjonowania gospodarki jest wielkie, ale główny nurt ekonomii bądź to ignoruje, bądź proponuje nierealistyczne ujęcia poszczególnych kwestii. Po pierwsze, jest to kwestia środowiska przyrodniczego. Ekonomia głównego nurtu długo problemu nie dostrzegała (Poskrobko 2012, s. 5-22), potem go lekceważyła, w końcu zaproponowała rozwiązanie w postaci ekonomii środowiskowej (Żylicz 2004). Zaproponowane ujęcia alternatywne wobec niej, przede wszystkim ekonomia ekologiczna, proponują odmienne podejście epistemologiczne. Ekonomia ekologiczna kwestionuje przede wszystkim ideę gospodarki jako samowystarczального systemu opartego na egoizmie i ekonomicznej racjonalności i przekonaniu o nieograniczoności wzrostu gospodarczego. W zamian proponuje:

- traktowanie gospodarki jako części szerszej rozumianego ekosystemu (czy też biosfery), której trwałe istnienie zależy od utrzymania trwałej homeostazy między gospodarką i środowiskiem, a więc równowagi przepływów materii i energii między nimi zapewniających ich trwałe istnienie,
- traktowanie podmiotów gospodarujących jako wspólnoty, w której poszczególne jednostki oddziałują na siebie za pośrednictwem generowania kosztów i korzyści zewnętrznych i kreowanie sytuacji, w których generowanie korzyści zewnętrznych jest premiuwane; mówi się też o kierowaniu się zasadą

sprawiedliwości wewnętrznej i międzygeneracyjnej, a nawet wobec istot poza-ludzkich w ramach koncepcji *homo sustinens*,

- przyjęcie zasady skończoności środowiska i zasobów, co oznacza konieczność utrzymywania pewnej nieprzekraczalnej skali gospodarowania, a jeśli to konieczne nawet określenie górnej granicy poziomu produkcji i konsumpcji (*Ekonomia zrównoważonego rozwoju...* 2011).

Kolejną przesłanką merytoryczną budowy alternatyw epistemologicznych wobec ekonomii głównego nurtu, stał się kryzys gospodarczy przełomu pierwszej i drugiej dekady XXI wieku. Zaowocował on wzrostem popularności nurtów ekonomii alternatywnej (heterodoksyjnej), które wobec głównego nurtu zaproponowały następujące alternatywy:

- w ekonomii złożoności jest to propozycja zastąpienia podejścia liniowego nieliniowym; ekonomia złożoności obficie i z powodzeniem wykorzystuje dorobek teorii chaosu deterministycznego czy teorii gier; generalną zasadą jest odejście od wizji ekonomii jako nauki bazującej na prostych kartezjańsko-newtonowskich zasadach w kierunku traktowania jej jako nauki o złożonych systemach gospodarczych,
- w ekonomii radykalnej jest to propozycja włączenia w orbitę ekonomii kwestii, których ekonomia głównego nurtu nie dostrzega: udziału kobiet i w gospodarce i w budowaniu dobrobytu społecznego, ekonomii spółdzielczości, ekonomii społecznej, a także nierówności jako bariery rozwoju gospodarczego,
- w ekonomii instytucjonalnej jest to postulat uwzględnienia w badaniach ekonomicznych instytucji formalnych i nieformalnych jako czynników i barier rozwoju gospodarki; jest to podejście odmienne od nowej ekonomii instytucjonalnej skupionej na doskonaleniu instytucji w kierunku przyspieszenia wzrostu gospodarczego,
- w ekonomii behawioralnej jest to postulat odrzucenia idei człowieka racjonalnego ekonomicznego, w stronę badań nad przyczynami niedoskonałości i błędów w decyzjach ekonomicznych podejmowanych przez jednostki, społeczeństwa i podmioty gospodarcze oraz nad strategiami i politykami zmieniającymi do ograniczania i korygowania tychże błędów (*Pomyśleć ekonomię...* 2018; Kiełczewski 2021, s. 97-164).

Jednak merytoryczne (empiryczne) podstawy proponowanych przemian w podejściu do ekonomii nie byłyby możliwe bez nowych koncepcji metodologicznych, zarówno w filozofii nauki jako takiej, jak też w filozofii ekonomii.

Po pierwsze, jest to wzrost popularności wśród ekonomistów racjonalizmu krytycznego Karla Poppera. Istota jego stanowiska polega nie na udowadnianiu czy weryfikowaniu hipotez naukowych, ale na ich falsyfikowaniu, czyli dążeniu do wykazania, że są błędne. Aby zweryfikować daną teorię, argumentuje ten filozof, trzeba dostarczyć nieskończonej liczby jej uzasadnień empirycznych. Prostsze i skuteczniejsze są poszukiwania faktów empirycznych, które teorii zaprzeczają, a więc falsyfikują ją, wykazując jej nieprawdziwość (Popper 1997, s. 38).

Jak pisze Jasiński, na przydatność popperyzmu w teorii gospodarowania zwracali uwagę Blaug, Hutchison i Boland, a ważnym miejscem akceptacji myśli Poppera stała się London School of Economics and Political Science (Jasiński 2013, s. 54). Blaug scharakteryzował ekonomię następująco: „*Cechą charakterystyczną nauki jest zatem metoda formułowania i sprawdzania twierdzeń, a nie przedmiot zainteresowań czy też dążenie do wiedzy pewnej; przeciwnie – jedynym rodzajem pewności, jaki może dać nauka, jest pewność własnej ignorancji*” (Blaug 1995, s. 51). Uznał przy tym zasadę falsyfikowalności za płynną, a cechą podatności na sprawdzanie teorii i dyscyplin wiedzy – za stopniowalną. Do nauk „twardych” należą, jego zdaniem, fizyka i chemia, na biegunie przeciwnym są: poezja, sztuki piękne i krytyka literacka, natomiast historia i ekonomia zajmują miejsca środkowe. W ten sposób Blaug doprowadził do tego, że popperyzm stał się podejściem wykorzystywanym w naukach ekonomicznych nieco instrumentalnie. Jego stosowanie, jak się wydaje, sprowadza się do przyjęcia zasady gotowości zakwestionowania poszczególnych teorii ekonomicznych i uznania ich za tymczasowe, które warto uznawać dlatego, że nie sformułowało się lepszych. Daje to pole do rozwoju heterodoksyjnych koncepcji ekonomicznych jako tych, które próbują budować teorie mniej wzruszalne (falsyfikowalne), czyli zawierające mniej błędną zawartość merytoryczną. Jest to główna zasługa popperyzmu dla rozwoju epistemologii ekonomii. Ale jego konsekwentne zastosowanie ma tę wadę, że nie jest w pełni przydatne do konstruowania merytorycznie pewnych praw ekonomicznych. Istnieje bowiem powszechne wśród ekonomistów przekonanie, że prawa te mają charakter „miękkie”. Są one niedokładne:

*„Rezygnacja z dokładności bierze się z niemożliwości konstrukcji ekonomii w sposób zapewniający wysoką zgodność teorii i obserwacji praktycznych, obniżenie wymagań staje się koniecznością. Podobnie jest z pozostałymi dwoma cechami dobrych praw naukowych. Ekonomia dba zatem o prawdę, ale musi to robić z punktu obserwacyjnego, który nie jest z natury rzeczy wolny od ograniczeń. Teorie ekonomiczne służą w dużej części wyjaśnianiu kształtowania się różnych wielkości i przebiegu procesów; z uwagi na bardzo dużą liczbę właściwych im czynników sprawczych nie jest możliwe uwzględnienie, a czasem i odnalezienie ich wszystkich. Dobra teoria powinna wskazywać ponadto na siłę takiego oddziaływania. Konsekwencją tego jest budowanie w ekonomii niemal wyłącznie modeli nominalnych, stanowiących w odróżnieniu od modeli realnych tylko przybliżony obraz rzeczywistości”* (Jasiński 2013, s. 54). Popperyzm odnosi się do realnych modeli, co może prowadzić do wniosku, że wszelkie teorie ekonomiczne mają charakter tymczasowy i nieprawdziwy.

Podobnie twórcze, a równocześnie zwodnicze okazuje się odwołanie do teorii paradygmatów T. Kuhna, która przyjmuje, że przebieg ewolucji nauki ma charakter rewolucyjny, a nie ewolucyjny. Zwłaszcza ekonomiści zajmujący się środowiskiem przyrodniczym i zrównoważonym rozwojem, chętnie piszą o ekonomii ekologicznej (ekonomii zrównoważonego rozwoju) jako o nowym paradygmacie ekonomicznym. Przyjęcie takiego założenia zaowocowało bardzo intrygującymi koncepcjami rozwijanymi przez autorów takich, jak: Munashinga, Daly, Rogall, Raworth, a w polskiej litera-

turze: Borys, Poskrobko, czy do pewnego stopnia Kietczewski<sup>1</sup>. Jednak koncepcja ta ma pewną słabość. Ekonomia jako nauka „starzeje się” trochę jak filozofia. Stare teorie nie znikają po pojawieniu się teorii nowych, robiących wrażenie wobec nich konkurencyjnych (Buchholz 1999). Spokojna analiza, prowadzona po zniknięciu efektu właściwego nowościom, prowadziła zwykle do wniosku, że różnice między rywalizującymi ze sobą teoriami były mniejsze niż sądzono na początku i posiadały, czasem ukryte, punkty wspólne (Snowdon, Vane, Wynarczyk 1998, s. 30). Charakterystyczna jest tu też ewolucja poglądów Kietczewskiego, który początkowo pisał w kontekście zrównoważonego rozwoju o „nowej ekonomii”, a w swojej ostatniej książce (Kietczewski 2021, s. 305-355) wskazał elementy łączące poszczególne teorie ekonomiczne, dające wspólną podstawę teorii ekonomii zrównoważonego rozwoju właśnie.

W tym momencie przydatne okazuje się podejście postmodernistyczne, czyli ekonomia narracyjna. W tym ujęciu teorie ekonomiczne należy potraktować jako równie prawdziwe (względnie równie nieprawdziwe) narracje o gospodarce i jej prawach, zbliżone w swojej wartości poznawczej do literatury pięknej. Za prawdziwe uznaje się te narracje, które najbardziej odpowiadają aktualnym potrzebom ekonomicznym i ogólniej rozumianym cywilizacyjnym. Jak wskazuje McCloskey, rozwój gospodarki kapitalistycznej nie był możliwy bez wykreowania etosu burżuanina, który uznał za cnotę pracowitość i gromadzenie bogactwa dzięki niej traktowane podejrzliwie przez etos feudalny. Szybki rozwój gospodarczy stał się możliwy dzięki odrzuceniu hierarchii społecznej bazującej na właściwym urodzeniu i przynależności stanowej i zbudowaniu hierarchii opartej na wartościach typowych dla przedsiębiorczego burżuanina (McCloskey 1985). Podejście postmodernistyczne nadal jest mało popularne, tym niemniej wydaje się trafnie diagnozować obecną sytuację gospodarczą świata. „Stare” głównonurtowe narracje stają się nieaktualne, co stanowi barierę rozwoju i właśnie dla dalszego rozwoju światowej gospodarki może okazać się konieczne wykreowanie nowej narracji bazującej na wartościach kojarzonych ze zrównoważonym rozwojem, jako narracji najbardziej w tym kontekście obiecującej.

## PODSUMOWANIE

Analiza współczesnej ekonomii pozwala na ostrożne sformułowanie tezy, że nauka ta jest w kryzysie. Nowe wyzwania ekologiczne, społeczne, polityczne, zdrowotne, a także rozwój globalizacji, kolejne rewolucje przemysłowe okazują się zbyt trudne dla dominującej ekonomii głównego nurtu. Ta powinna zostać znacząco zmodyfikowana, o ile nawet nie odrzucona – na rzecz nowych ujęć, bardziej adekwatnych dla wymienionych wyzwań. Temu służy podjęcie ogólnych kwestii związanych z epistemologią ekonomii, dotychczas przez dogmatyzm ekonomicznej ortodoksji traktowanych marginalnie. W artykule wskazano, że zarówno namysł nad samą istotą eko-

1 W pracy tego ostatniego (Kietczewski, 2021) znajduje się omówienie publikacji wymienionych autorów.

nomii jako nauki, jej celów, zasad, praw i sposobów uprawiania, jak też rozwój metodologii nauki jako takiej pozwala na tworzenie obiecujących koncepcji ekonomicznych, bardziej adekwatnie odpowiadających na pytania i proponujących bardziej realne rozwiązania problemów ekonomicznych.

Autor artykułu uważa, że ekonomiści często lekceważą otwartość metodologiczną i epistemologiczną, dogmatycznie trzymając się własnych założeń, co prowadzi do ostrych polemik i kurczowego „obstawania przy swoim”. Większa otwartość na zagadnienia filozofii ekonomii, a zwłaszcza świadomość kontekstu epistemologicznego rozważań tej nauki i obfitości rozwiązań, może pozwolić na budowę wielkiej syntezy ekonomicznej, metateorii ekonomii, która korzystając z dorobku często przeczących sobie nawzajem koncepcji ekonomicznej, stanowiłaby podstawę teoretyczną ujmującą problemy i wyzwania ekonomiczne w sposób zintegrowany. Traktowałyby ona poszczególne teorie jako swoistą „bibliotekę” recept i rozwiązań wykorzystywanych w rozwiązywaniu realnych wyzwań ekonomicznych. Byłaby więc teorią opartą na metodologicznym pragmatyzmie. W ślad za tym, powinna podążać pluralistyczna edukacja ekonomiczna, by nowe pokolenia ekonomistów nie powielaty starych błędów.

## Literatura

- Becker G., (1990), *Ekonomiczna teoria zachowań ludzkich*, PWN, Warszawa.
- Bezemer D., (2009), *No One Saw This Coming*, „SOM Research Reports”, t. 09002.
- Blanchard O., (2009), *The State of Macro*, „Annual Review of Economics, Annual Reviews”, tom 1.
- Blaug M., (1995), *Metodologia ekonomii*, PWN, Warszawa.
- Buchholz T.G., (1999), *New Ideas from Dead Economists. An Introduction to Modern Economic Thought*, Penguin, London.
- Capra F., (1987), *Punkt zwrotny*, PIW, Warszawa.
- Copleston F., (2007), *Historia Filozofii. Tom 11. Pozytywizm logiczny i egzystencjalizm*, IW Pax, Warszawa.
- Czaja S. i in., (2013), *Współczesne wyzwania ekonomii. Wybrane problemy*, Difin, Warszawa.
- Dzionek Kozłowska J., (2018), *Model homo oeconomicus*, Wyd. UŁ, Łódź.
- Ekonomia zrównoważonego rozwoju w świetle kanonów nauki*, B. Poskrobko (red.), (2011), wyd. WSE, Białystok.
- Gorazda M., (2013), *Filozofia ekonomii*, Copernicus Center Press, Kraków.
- Jasiński A., (2013), *Rozumienie prawdy w ekonomii*, „Studia Ekonomiczne”, nr 1.
- Kamiński S., (1989), *Filozofia nauki w: Encyklopedia katolicka*, t. V, KUL, Lublin.
- Kiełczewski D., (2021), *Koncepcja zintegrowanej teorii ekonomicznej zrównoważonego rozwoju. Między mainstreamem a heterodoksją ekonomiczną*, Wyd. UwB, Białystok.
- McCloskey D.N., (1985), *The Rhetoric of Economics*, University of Wisconsin Press, Madison.
- Pomyśleć ekonomię od nowa*, (2018), L. Auguściński (red.), WE Heterodox, Poznań.
- Popper K., (1997), *W poszukiwaniu lepszego świata*. Książka i Wiedza, Warszawa.

Poskrobko B., (2012), *Metodyczne aspekty ekonomii zrównoważonego rozwoju*, „Ekonomia i Środowisko”, nr 3.

Ratajczak M., (2014), *Ekonomia w dobie finansjalizacji gospodarki*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, z. 1.

Sedlacek T., (2012), *Ekonomia dobra i zła*, Studio eMKa, Warszawa.

Snowdon B., Vane H., Wyncarczyk P., (1998), *Współczesne nurty teorii makroekonomii*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.

Woźniak-Jęchorek B., (2014), *J.R.Commons vs O.E. Williamson – dwie szkoły instytucjonalne i ich dorobek z punktu widzenia ekonomiki rynku pracy*, „Studia Prawno-Ekonomiczne”, nr 92.

Żylicz T., (2004), *Ekonomia środowiska i zasobów naturalnych*, PWE, Warszawa.

Mariusz **Mak**

# KONKURENCYJNOŚĆ PODATKOWA POLSKI W ŚWIETLE INTERNATIONAL TAX COMPETITIVENESS INDEX

TITLE IN ENGLISH: TAX COMPETITIVENESS OF POLAND  
IN THE LIGHT OF THE INTERNATIONAL TAX  
COMPETITIVENESS INDEX

## STRESZCZENIE

Niniejsze opracowanie koncentruje się na ocenie konkurencyjności podatkowej Polski w ujęciu międzynarodowym, z wykorzystaniem *International Tax Competitiveness Index* (ITCI) opracowywanego przez Tax Foundation. Na podstawie danych dla lat 2014–2024, przeanalizowano pozycję Polski na tle pozostałych państw OECD, ze szczególnym uwzględnieniem krajów Unii Europejskiej oraz regionu Europy Środkowo-Wschodniej, a także zmiany tej pozycji w czasie. W artykule omówiono konstrukcję i ograniczenia metodologiczne indeksu ITCI, ze szczególnym naciskiem na rolę poszczególnych podindeksów odnoszących się do podatku dochodowego od osób prawnych, podatków dochodowych od osób fizycznych, podatków konsumpcyjnych, podatków majątkowych oraz zasad transgranicznego opodatkowania. Przeprowadzone analizy wskazują, że polski system podatkowy utrzymuje się w dolnej części rankingu, a jego relatywnie mocniejszą stroną pozostaje konstrukcja podatku dochodowego od osób prawnych, natomiast słabości koncentrują się w obszarze podatków konsumpcyjnych i majątkowych. Wyniki ITCI sugerują, że potencjalne działania na rzecz poprawy konkurencyjności podatkowej Polski, powinny koncentrować się przede wszystkim na uproszczeniu i uporządkowaniu konstrukcji VAT oraz podatków majątkowych, przy zachowaniu równowagi między atrakcyjnością systemu a stabilnością fiskalną.

## ABSTRACT

The paper focuses on the assessment of Poland's tax competitiveness in an international perspective, using the International Tax Competitiveness Index (ITCI) developed by the Tax Foundation. Drawing on data for the period 2014–2024, the analysis examines Poland's position relative to other OECD countries, with particular attention to EU member states and the Central and Eastern European region, as well as the changes in this position over time. The article discusses the construction and methodological limitations of the ITCI, with a special emphasis on the role of its sub-indices relating to corporate income tax, personal income taxes, consumption taxes, property taxes and cross-border tax rules. The results indicate that the Polish tax system has remained in the lower part of the ranking throughout most of the analysed period. While the design of the corporate income tax can be regarded as a relatively strong element of the system, significant weaknesses persist in the area of consumption and property taxation. The findings suggest that policies aimed at improving Poland's tax competitiveness should primarily target the simplification and rationalisation of VAT and property taxes, while maintaining a balance between tax-system attractiveness and fiscal stability.

*Translated by M. Mak*

## SŁOWA KLUCZOWE

konkurencyjność podatkowa; International Tax Competitiveness Index; system podatkowy; podatki konsumpcyjne; Polska

## KEYWORDS

tax competitiveness; International Tax Competitiveness Index; tax system; consumption taxes; Poland

## 1 WSTĘP

W debacie o konkurencyjności gospodarki coraz wyraźniej przesuwa się akcent z prostego poziomu obciążenia podatkowego na jakość konstrukcji systemu podatkowego oraz jego przejrzystość z punktu widzenia decyzji inwestycyjnych. Zakończenie publikacji raportu *Doing Business*, w tym wskaźnika *Paying Taxes*, w następstwie stwierdzonych nieprawidłowości w danych i metodologii, pozbawiło decydentów i badaczy jednego z głównych punktów odniesienia przy ocenie otoczenia podatkowego przedsiębiorstw (World Bank 2021, s. 1–3; World Bank Independent Evaluation Group 2022, s. 5–7). W literaturze i debacie eksperckiej coraz częściej sięga się zatem po alternatywne miary, spośród których szczególne miejsce zajmuje opracowywany przez Tax Foundation International Tax Competitiveness Index (ITCI), łączący informacje o poziomie stawek z oceną konstrukcji poszczególnych podatków i ich wpływu na lokalizację oraz skalę inwestycji (Tax Foundation 2024, s. 2–6; Statbase 2024). Doświadczenia państw Unii Europejskiej pokazują przy tym, że nasilająca się konkurencja podatkowa wywołuje skutki niejednoznaczne z punktu widzenia stabilności dochodów publicznych i możliwości prowadzenia aktywnej polityki fiskalnej, co podkreśla się zarówno w badaniach nad konkurencją podatkową, jak i nad związkami konkurencyjności z tempem wzrostu gospodarczego (Krajka 2010, s. 21–24; Kordalska i Olczyk 2016, s. 121–124).

Na tym tle niniejsze opracowanie koncentruje się na ocenie pozycji konkurencyjnej polskiego systemu podatkowego na tle wybranych gospodarek OECD w świetle wyników ITCI, traktowanych jako uzupełnienie wcześniejszych wskaźników typu *Doing Business* oraz współczesnych analiz rankingów podatkowych publikowanych w debacie publicznej (FOR 2024, s. 1–3; Infor 2023). Zasadniczym celem analizy jest odpowiedź na pytanie: w jakim stopniu miejsce Polski w indeksie odzwierciedla rzeczywiste bariery strukturalne systemu podatkowego, a w jakim – specyficzne założenia konstrukcji miernika? W artykule postawiono trzy powiązane pytania badawcze: po pierwsze, jak kształtuje się pozycja Polski w ITCI na tle państw o zbliżonym poziomie rozwoju gospodarczego; po drugie, które elementy konstrukcji systemu podatkowego w największym stopniu ograniczają jego konkurencyjność w tym ujęciu; po trzecie, w jakim zakresie wyniki indeksu są spójne z diagnozami formułowanymi w krajowej debacie eksperckiej na temat „ciężaru” i jakości opodatkowania. Odpowiedzi na te pytania mają uporządkować argumenty w sporze o kierunek zmian polskiego systemu podatkowego oraz osadzić go w szerszej tradycji badań nad konkurencją podatkową i wzrostem gospodarczym (Krajka 2010, s. 21–24; Kordalska i Olczyk 2016, s. 125–128).

## 2 KONKURENCYJNOŚĆ PODATKOWA W LITERATURZE

Pojęcie „konkurencyjności podatkowej” nie ma w literaturze jednolitej definicji, jednak zasadniczo odsyła do zdolności systemu podatkowego do przyciągania i utrzymania mobilnych czynników produkcji – w szczególności kapitału i wysoko wykwalifikowanej pracy – przy zachowaniu wystarczającego poziomu dochodów publicznych (Johansson i in. 2008; OECD 2010, s. 18–22). W ujęciach wywodzących się z nurtu neoklasycznego, akcentowane są przede wszystkim bodźce cena–ilość: niższe krańcowe stawki opodatkowania dochodów z pracy i kapitału oraz szersza baza opodatkowania mają sprzyjać alokacji zasobów zgodnej z produktami krańcowymi, a tym samym wyższemu tempu wzrostu gospodarczego (Johansson i in. 2008). W literaturze zwraca się jednak uwagę, że pojęcie konkurencyjności podatkowej bywa stosowane także w znaczeniu normatywnym – jako postulat kształtowania systemu w sposób atrakcyjny dla inwestorów, co nie zawsze pozostaje w pełnej zgodzie z celami redystrybucyjnymi i stabilizacyjnymi polityki fiskalnej (Krajka 2010, s. 21–24; Drews 2016, s. 7–20).

Istotne rozróżnienie, na które zwracają uwagę liczni autorzy, dotyczy odmienności między konkurencyjnością podatkową a konkurencją podatkową. Ta ostatnia wiązana jest z procesem sekwencyjnych obniżek stawek oraz wprowadzania preferencji podatkowych w odpowiedzi na działania innych jurysdykcji, co w skrajnym ujęciu prowadzić może do „wyścigu do dna” i erozji bazy podatkowej (Razin i Sadka 2011, s. 21–23). Konkurencyjność podatkowa, rozumiana bardziej analitycznie, odnosi się natomiast do takiej konfiguracji stawek, ulg oraz zasad opodatkowania, która minimalizuje zakłócenia decyzji inwestycyjnych i lokalizacyjnych przy danym poziomie dochodów publicznych (Matthews 2011, s. 4–6). W tym sensie istotną rolę odgrywa nie tylko wysokość obciążeń, lecz także neutralność systemu podatkowego względem struktury finansowania inwestycji, formy prawnej prowadzenia działalności czy wyboru miejsca lokowania zysków (Aristovnik 2022, s. 9–12; Jarczuk-Guzy 2016, s. 78–88).

Badania empiryczne dotyczące związków między konkurencyjnością podatkową a wzrostem gospodarczym wskazują na ambiwalentny charakter skutków konkurencji podatkowej w warunkach integracji gospodarczej. Z jednej strony, obniżki stawek oraz upraszczanie konstrukcji podatków dochodowych mogą zwiększać atrakcyjność inwestycyjną gospodarki i poprawiać jej pozycję w globalnych łańcuchach wartości; z drugiej – nadmierne poleganie na konkurencji podatkowej może prowadzić do chronicznych niedoborów dochodów publicznych i ograniczać zdolność państwa do finansowania usług publicznych komplementarnych wobec inwestycji prywatnych (Kordalska i Olczyk 2016, s. 133–138; Krajka 2010, s. 29–33; Paun 2019, s. 876–893; Podwiezko i in. 2019). W literaturze podkreśla się, że ocena konkurencyjności podatkowej powinna uwzględniać zarówno wymiar efektywnościowy, jak i konsekwencje dla stabilności finansów publicznych, co znajduje odzwierciedlenie w nowszych podejściach do konstrukcji wskaźników syntetycznych (OECD 2010, s. 23–27).

W odpowiedzi na potrzebę ujęcia konkurencyjności podatkowej w sposób porównywalny między krajami, wypracowano szereg mierników bazujących na stawkach nominalnych, efektywnych stopach opodatkowania czy łącznych „klinach podatko-

wych”. Rankingi oparte wyłącznie na poziomie obciążeń, nie oddają jednak wystarczająco roli konstrukcji podatków, stabilności regulacyjnej oraz przejrzystości systemu, które w praktyce inwestycyjnej odgrywają nie mniejszą rolę niż same stawki (World Bank Independent Evaluation Group 2022, s. 15–19). W tym kontekście, pojawienie się *International Tax Competitiveness Index*, łączącego ocenę poziomu opodatkowania z oceną kształtu poszczególnych podatków oraz zasad międzynarodowego opodatkowania, stanowi istotne uzupełnienie wcześniejszych narzędzi opartych głównie na miarach administracyjnych czy prostych agregatach stawek (Tax Foundation 2024, s. 2–6).

Relacja między konkurencyjnością podatkową a stabilnością dochodów publicznych pozostaje w literaturze trwale niejednoznaczna – a utrzymanie równowagi między atrakcyjnością systemu dla inwestorów a bezpieczeństwem dochodów publicznych wskazywane jest jako jedno z głównych wyzwań współczesnej polityki podatkowej (Krajka 2010, s. 29–33; OECD 2010, s. 23–27). Doświadczenia wielu krajów potwierdzają, że próby poprawy konkurencyjności przez agresywne cięcia stawek rzadko prowadzą do trwałej stabilizacji fiskalnej (World Bank Independent Evaluation Group 2022, s. 15–19).

W nowszych ujęciach konkurencyjności podatkowej, większą uwagę zwraca się na jakość całego otoczenia podatkowego, a nie tylko na poziom krańcowych stawek obciążeń. Analizy porównawcze systemów podatkowych państw OECD wskazują, że inwestorzy zwracają uwagę zarówno na efektywne opodatkowanie dochodów z pracy i kapitału, jak i na przejrzystość konstrukcji podatków, stabilność przepisów oraz przewidywalność procesu ich stosowania (Matthews 2011, s. 4–6; Miškuřová i in. 2022, s. 4–7). W tym sensie konkurencyjność podatkowa staje się coraz częściej kategorią opisującą jakość instytucjonalną systemu, a nie tylko jego arytmetyczną „atrakcyjność” w postaci niskich stawek nominalnych.

### 3 METODOLOGIA *INTERNATIONAL TAX COMPETITIVENESS INDEX*

*International Tax Competitiveness Index* został opracowany przez Tax Foundation jako syntetyczny miernik jakości systemów podatkowych państw OECD, rozumianej przez pryzmat dwóch zasadniczych wymiarów: konkurencyjności (poziomu krańcowych stawek oraz całkowitego obciążenia inwestycji i pracy) oraz neutralności (zakresu, w jakim konstrukcja danin podatkowych zniekształca decyzje podmiotów gospodarczych). Indeks obejmuje obecnie 38 gospodarek OECD i ma charakter rankingu względnego – porządkuje systemy podatkowe względem siebie, a nie względem abstrakcyjnego ideału „optymalnej” struktury podatków (Miškuřová, Kořířková, Jenčová i Vařaňicová 2022, s. 4; Tax Foundation 2024; FOR 2024).

Konstrukcja ITCI opiera się na ponad czterdziestu zmiennych opisujących zarówno poziom stawek, jak i sposób kształtowania podstawy opodatkowania, ograniczeń oraz preferencji podatkowych. Zmienne te agregowane są do pięciu podindek-

sów, które odpowiadają głównym obszarom systemu podatkowego: podatki dochodowe od osób prawnych, podatek dochodowy od osób fizycznych, podatek konsumpcyjny, podatek majątkowy oraz zasady transgranicznego opodatkowania. Każdy z podindeksów obejmuje zestaw wskaźników szczegółowych, takich jak – z jednej strony – ustawowe stawki, a z drugiej – rozwiązania dotyczące odliczalności kosztów, amortyzacji, zwolnień kapitałowych, zakresu ulg inwestycyjnych bądź konstrukcji sieci umów o unikaniu podwójnego opodatkowania (Miškufová i in. 2022, s. 4; Tax Foundation 2024, s. 2–4).

W literaturze podkreśla się, że ITCI mierzy konkurencyjność podatkową przede wszystkim poprzez sposób ułożenia systemu podatkowego, a nie wyłącznie przez poziom stawek nominalnych. W tym sensie indeks uwzględnia takie elementy jak: przejrzystość i szerokość bazy podatkowej w podatkach konsumpcyjnych, efektywne opodatkowanie dochodu kapitałowego w podatkach dochodowych, stopień obciążenia majątku oraz konstrukcję regulacji dotyczących opodatkowania dochodów zagranicznych (m.in. zasady terytorialności, reguły CFC, poziom stawek podatku u źródła). Poszczególne kategorie mają przypisaną odrębną wagę w indeksie, a wyniki standaryzowane są w skali od 0 do 100, gdzie wyższa wartość oznacza bardziej konkurencyjny i neutralny system podatkowy na tle pozostałych państw OECD (Miškufová i in. 2022, s. 4; Tax Foundation 2024).

Istotną kwestią – z punktu widzenia oceny indeksu – jest także dobór źródeł danych. Autorzy ITCI opierają się przede wszystkim na statystykach OECD, danych z raportów Międzynarodowego Funduszu Walutowego oraz wybranych badaniach firm doradczych i organów międzynarodowych, takich jak dawne wskaźniki *Doing Business/Paying Taxes* (Tax Foundation 2019, s. 5–7; World Bank Independent Evaluation Group 2022, s. 15–19). W porównaniu z indeksami koncentrującymi się głównie na obciążeniach nominalnych lub na kosztach administracyjnych, ITCI w większym stopniu akcentuje neutralność konstrukcji podatków oraz spójność zasad opodatkowania krajowego i międzynarodowego. Z perspektywy analizy konkurencyjności podatkowej Polski, czyni to z niego narzędzie szczególnie przydatne, choć – jak podkreślono wyżej – wymagające ostrożności w interpretacji wyników.

Z technicznego punktu widzenia, konstrukcja ITCI opiera się na ważeniu i standaryzacji wyników cząstkowych. Każdy z pięciu podindeksów – obejmujących kolejno: podatek dochodowy od osób prawnych, podatki dochodowe od osób fizycznych, podatki konsumpcyjne, podatki majątkowe oraz zasady transgranicznego opodatkowania – otrzymuje w agregacji wagę równą 20%, przy czym poszczególne wskaźniki składowe są uprzednio przeskalowywane do wspólnej skali na podstawie rozkładu wartości w próbie państw OECD (Tax Foundation 2019, s. 5–7; Tax Foundation 2024, s. 2–4). Rozwiązanie to pozwala na porównywanie systemów podatkowych o bardzo odmiennych parametrach, ale jednocześnie czyni wyniki wrażliwymi na przyjęte założenia dotyczące doboru wag i metody normalizacji (Wong i in. 2020, s. 6–8).

Na potrzeby niniejszego opracowania znaczenie ma przede wszystkim to, że ITCI dostarcza zarówno syntetycznej oceny pozycji danego kraju w rankingu, jak i rozbicia na pięć wymienionych podindeksów, co umożliwia identyfikację mocnych i słabych

stron konstrukcji systemu podatkowego. W dalszej części analizy wykorzystane zostaną wyniki edycji 2024, przyjętej jako zasadniczy punkt odniesienia w niniejszym opracowaniu, dla wszystkich państw OECD, ze szczególnym uwzględnieniem krajów Unii Europejskiej i regionu Europy Środkowo-Wschodniej, a także pozycja Polski w ujęciu ogólnym i w pięciu kategoriach składowych (FOR 2024; Tax Foundation 2024).

Jednocześnie w literaturze poświęconej porównawczym wskaźnikom systemów podatkowych oraz indeksom złożonym, podkreśla się szereg ograniczeń tego typu narzędzi. Zwraca się uwagę między innymi na arbitralny dobór wag łączących poszczególne subindeksy, wrażliwość wyników na przyjętą metodę normalizacji oraz ryzyko nadmiernego „spłaszczania” złożonych zjawisk do jednowymiarowego rankingu państw (Wong i in. 2020, s. 6–8; World Bank Independent Evaluation Group 2022). W odniesieniu do indeksów podatkowych akcentuje się ponadto, że promują one określony model „dobrej polityki podatkowej”, który nie zawsze pozostaje w zgodzie z polityczno-społecznym wyborem danego kraju, a także mogą wzmacniać pokusę prowadzenia konkurencji podatkowej nastawionej głównie na poprawę pozycji w rankingu, a nie na rozwiązywanie realnych problemów systemu (Wong i in. 2020, s. 7–8; World Bank Independent Evaluation Group 2022).

Z perspektywy niniejszego artykułu ważne jest również uświadomienie sobie specyficznych ograniczeń ITCI. Po pierwsze, indeks koncentruje się przede wszystkim na parametrach *de iure* – konstrukcji przepisów i stawek – i tylko pośrednio, w kilku zmiennych, uchwytuje praktyczne funkcjonowanie administracji podatkowej. Po drugie, nie obejmuje on wprost zmienności legislacyjnej i niepewności regulacyjnej, które w przypadku Polski należą do najczęściej wskazywanych barier prowadzenia działalności gospodarczej (Business Insider 2021). Po trzecie, ITCI – podobnie jak inne globalne indeksy – dostarcza przede wszystkim informacji względnej: pozwala porównać Polskę z innymi krajami OECD, lecz nie odpowiada na pytanie: czy oceniany system jest „dobry” w sensie realizacji celów ustrojowych, takich jak sprawiedliwość podatkowa czy stabilność finansów publicznych (Wong i in. 2020, s. 6–8; World Bank Independent Evaluation Group 2022). W dalszej części opracowania wyniki ITCI traktowane są więc jako punkt wyjścia do pogłębionej diagnozy, a nie jako samodzielny miernik jakości polskiego systemu podatkowego.

#### **4 POZYCJA POLSKI W *INTERNATIONAL TAX COMPETITIVENESS INDEX***

Analiza porównawcza pozycji Polski w *International Tax Competitiveness Index* wymaga, w pierwszej kolejności, osadzenia jej wyniku na tle całej próby państw OECD. W edycji 2024 indeksu Polska uzyskała 57,5 punktu i zajęła 31. miejsce na 38 badanych gospodarek, wyprzedzając jedynie grupę krajów o relatywnie najbardziej nieefektywnych i złożonych systemach podatkowych, takich jak: Francja, Włochy czy Kolumbia, lecz pozostając wyraźnie w tyle za liderami zestawienia oraz większością państw Europy Środkowo-Wschodniej (Tax Foundation 2024, s. 5–7; Statbase 2024).

W tabeli 1 zestawiono pozycję Polski z wybranymi państwami OECD, które pełnią rolę punktów odniesienia w dyskusji o konkurencyjności podatkowej: z jednej strony są to kraje od lat zajmujące najwyższe lokaty w ITCI (Estonia, Łotwa, Litwa, Szwajcaria), z drugiej – duże gospodarki zachodnioeuropejskie (Niemcy, Francja, Włochy), a także wybrane państwa, które tradycyjnie stanowią dla Polski istotny punkt porównań z uwagi na bliskość gospodarczą bądź napływ kapitału (Irlandia, Wielka Brytania). Zestawienie to pokazuje, że Polska plasuje się wyraźnie powyżej „dolnego końca” rankingu, ale nie wychodzi z grona krajów o systemach podatkowych ocenianych jako mało konkurencyjne i mało neutralne (Tax Foundation 2019, s. 5–7; Tax Foundation 2022, s. 40–50). Z perspektywy porównań wewnątrz Unii Europejskiej, Polska należy do grupy kilku najstabilniej ocenianych systemów podatkowych, w części ostatnich edycji indeksu sytuując się wśród trzech–czterech najniżej notowanych państw UE.

**Tabela 1. Pozycja Polski i wybranych krajów OECD w ITCI 2024**

Table 1. The position of Poland and selected OECD countries in ITCI 2024

Państwo	Miejsce w ITCI 2024 (38 = ostatnie)	Położenie w rankingu
Estonia	1	lider OECD
Łotwa	2	czołówka Europy Środkowo-Wschodniej
Litwa	5	wysoka konkurencyjność
Węgry	7	wysoka konkurencyjność, niski CIT
Czechy	8	wysoka konkurencyjność w regionie
Słowacja	9	wysoka konkurencyjność w regionie
Słowenia	22	średnia pozycja w regionie
Chile	29	dolna część rankingu
Wielka Brytania	30	dolna część rankingu
Polska	31	dolna część rankingu, słaba pozycja w podatkach konsumpcyjnych
Irlandia	32	niska ocena mimo niskiego CIT
Hiszpania	33	dolna część rankingu
Portugalia	35	dolna część rankingu
Francja	36	przedostatnia wśród państw UE
Włochy	37	przedostatnie miejsce
Kolumbia	38	ostatnie miejsce w OECD

Uwaga: miejsca w rankingu dotyczą edycji ITCI 2024 dla 38 państw OECD; 1 – oznacza system oceniany jako najbardziej konkurencyjny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Tax Foundation (2024), FOR (2024) oraz Statbase (2024).

**Tabela 1a. Podindeksy ITCI dla Polski w edycji 2024**

Table 1a. ITCI sub-indices for Poland in the 2024 edition

Podindeks ITCI	Miejsce Polski w 2024	Znaczenie dla oceny systemu
Podatek dochodowy od osób prawnych (CIT)	12	relatywnie mocniejszy element systemu
Podatki dochodowe od osób fizycznych (PIT)	11	wynik bliższy górnej części zestawienia
Podatki konsumpcyjne	37	najniżej oceniany obszar systemu
Podatki majątkowe	30	obszar trwale obniżający ocenę Polski
Zasady transgranicznego opodatkowania	23	pozycja pośrednia

Źródło: opracowanie własne na podstawie FOR (2024) oraz Tax Foundation (2024).

Perspektywa regionalna jest dla oceny konkurencyjności podatkowej Polski szczególnie istotna, gdyż państwa Europy Środkowo-Wschodniej – w tym przede wszystkim kraje bałtyckie oraz grupa V4 – stanowią dla Polski najbliższy punkt odniesienia w konkurencji o napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych, lokowanie centrów usług oraz wybór rezydencji podatkowej (Aristovnik 2022, s. 9–15). W tabeli 2 przedstawiono pozycję Polski na tle wybranych państw regionu, dla których ITCI 2024 potwierdza utrwalenie dwóch odmiennych modeli: „estońsko-bałtyckiego” (wysoka konkurencyjność w całym systemie) oraz „środkoeuropejskiego” (umiarkowana konkurencyjność przy relatywnie korzystnym CIT, ale słabych podatkach konsumpcyjnych i majątkowych).

Wyniki poszczególnych podindeksów ITCI dla Polski potwierdzają tę diagnozę, przy czym dla zachowania ostrożności interpretacyjnej należy odróżnić pozycję ogólną w indeksie od rozkładu wyników cząstkowych. W edycji 2024 relatywnie mocniejszym elementem pozostaje podatek dochodowy od osób prawnych, w którym Polska zajęła 12. miejsce, a także podatki dochodowe od osób fizycznych, w których zajęła 11. miejsce. Wyraźnie słabszy obraz wyłania się natomiast z podindeksu podatków konsumpcyjnych, gdzie Polska została sklasyfikowana na 37. miejscu, oraz z podindeksu podatków majątkowych, w którym zajęła 30. miejsce. Z kolei zasady transgranicznego opodatkowania sytuowały Polskę w przedziale pośrednim, tj. na 23. miejscu, co oznacza, że sieć rozwiązań międzynarodowych nie kompensuje słabości podatków konsumpcyjnych i majątkowych, lecz także nie stanowi najniżej ocenionego obszaru systemu (FOR 2024; Tax Foundation 2024).

Z zestawienia wynika, że Polska zajmuje naj słabszą pozycję wśród analizowanych państw regionu – zarówno pod względem miejsca w rankingu, jak i poziomu wyniku ogólnego. Podczas gdy Estonia, Łotwa i Litwa utrzymują pozycje w ścisłej czołówce OECD, a Czechy, Słowacja i Węgry lokują się w pierwszej dziesiątce, Polska pozostaje w dolnej części zestawienia, z wyraźnie niższą oceną w obszarze podatków konsumpcyjnych i majątkowych, na co konsekwentnie wskazują zarówno analizy Tax Foundation, jak i polskie opracowania wtórne (Tax Foundation 2022, s. 52–55; FOR 2024, s. 3–6).

**Tabela 2. Pozycja Polski i wybranych krajów Europy Środkowo-Wschodniej w ITCI (2019 i 2024)**

Table 2. The position of Poland and selected Central and Eastern European countries in the ITCI (2019 and 2024)

Państwo	Miejsce w ITCI 2019	Miejsce w ITCI 2024	Zmiana pozycji	Charakterystyka systemu podatkowego (skrót)
Estonia	1	1	bez zmian – utrzymanie pozycji lidera	prosty system, model estoński CIT
Łotwa	3	2	lekka poprawa	wysoka konkurencyjność w CIT i PIT
Litwa	4	5	nieznaczne pogorszenie	stabilnie wysoka pozycja
Czechy	10	8	poprawa	korzystne warunki dla inwestycji, umiarkowany VAT
Słowacja	11	9	poprawa	stosunkowo prosta konstrukcja podatków
Węgry	14	7	wyraźna poprawa	bardzo niski CIT, rozbudowane ulgi inwestycyjne
Słowenia	20	22	nieznaczne pogorszenie	umiarkowana konkurencyjność, rosnące obciążenia
Chorwacja	26	27	stabilizacja	średnia pozycja w regionie
Rumunia	29	29	bez większych zmian	kontrast między niskim CIT a słabą administracją
Polska	35	31	niewielka poprawa	niska pozycja w podatkach konsumpcyjnych i majątkowych

Uwaga: wartości dla 2019 mają charakter przybliżony i zostały odtworzone na podstawie wcześniejszych edycji ITCI; 2024 odpowiada edycji objętej zasadniczym zakresem analizy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Tax Foundation (2019; 2024) oraz FOR (2024).

Z danych historycznych wynika, że w latach 2019–2024 większość państw regionu utrzymała lub poprawiła swoje pozycje w ITCI, podczas gdy Polska, pomimo krótkotrwałej poprawy w 2022 r., pozostaje w dolnej części zestawienia. Szczególnie zauważalny jest awans Węgier, które dzięki utrzymaniu niskiej, jednolitej stawki CIT oraz poprawie parametrów systemu ulg inwestycyjnych przesunęły się z czternastego na siódme miejsce, podczas gdy Polska odnotowała jedynie relatywnie niewielkie przesunięcie z 35. na 31. pozycję (Tax Foundation 2019, s. 5–7; Tax Foundation 2022, s. 48–50).

Aby pełniej uchwycić ewolucję konkurencyjności podatkowej Polski, konieczne jest spojrzenie na cały dostępny szereg czasowy indeksu. Tabela 3 prezentuje syntetycznie zmiany miejsca Polski w ITCI w latach 2014–2024 wraz z odpowiadającymi im wartościami wskaźnika. Dane te potwierdzają, że polski system podatkowy odznacza się znaczną zmiennością oceny – zarówno wskutek zmian legislacyjnych, jak i modyfikacji metodologii samego indeksu, jednak w analizowanym horyzoncie 2014–2024 nie udało się trwale wyjść z grupy krajów plasujących się w dolnej części

rankingu (Tax Foundation 2019, s. 7; Tax Foundation 2020, s. 9; Tax Foundation 2022, s. 48–50; Tax Foundation 2024, s. 5–7).

### Tabela 3. Pozycja Polski w International Tax Competitiveness Index w latach 2014–2024

Table 3. Poland's position in the International Tax Competitiveness Index in 2014–2024

Rok	Miejsce w ITCI	Wynik ogólny (pkt – orientacyjnie, według edycji źródłowych)	Zmiana miejsca r/r
2014	32	50,0	–
2015	32	49,0	bez zmian
2016	32	48,5	bez zmian
2017	32	51,2	bez zmian
2018	32	48,3	bez zmian
2019	35	43,5	pogorszenie
2020	34	46,6	poprawa
2021	36	45,7	pogorszenie
2022	28	59,3	poprawa
2023	33	55,3	pogorszenie
2024	31	57,5	poprawa

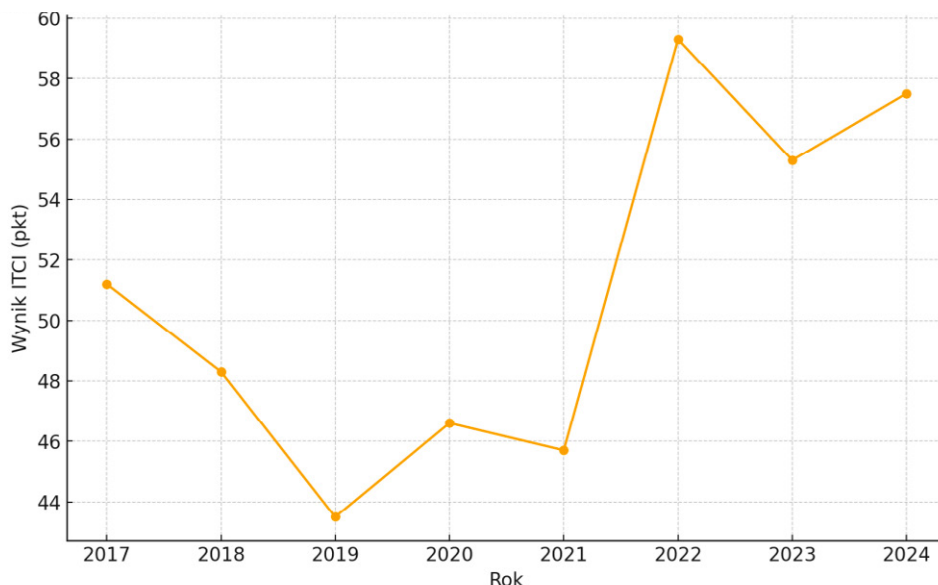
Uwaga: wartości punktowe mają charakter orientacyjny i należy je interpretować z uwzględnieniem zmian metodologii oraz ewentualnych przeliczeń historycznych wyników ITCI w kolejnych edycjach indeksu; 2024 odpowiada edycji objętej zasadniczym zakresem analizy.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Tax Foundation (2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024) oraz Statbase (2024).

Na poziomie całego okresu 2014–2024, Polska ani razu nie zdołała trwale wyjść poza dolną część rankingu, a obserwowane odchylenia w górę i w dół mają charakter przejściowy i są silnie skorelowane z jednorazowymi zmianami legislacyjnymi oraz rewizjami metodologii ITCI.

Widoczny w tabeli 3 wyraźny skok wartości indeksu w 2022 r. – z 45,7 pkt w 2021 r. do 59,3 pkt – wiąże się przede wszystkim z korzystną oceną zmian w podatku dochodowym od osób prawnych i osób fizycznych, w tym wprowadzenia części rozwiązań sprzyjających inwestycjom (m.in. ulg na działalność badawczo-rozwojową) oraz uporządkowania niektórych elementów systemu zwolnień międzynarodowych (Tax Foundation 2022, s. 48–50). Jednocześnie obniżenie pozycji Polski w 2023 r. i tylko częściowe odbudowanie wyniku w 2024 r. wskazuje, że pozytywne efekty reform zostały w znacznym stopniu osłabione przez narastającą złożoność systemu, w tym gęstą siatkę szczególnych rozwiązań, nowych danin sektorowych oraz regulacji w obszarze tzw. minimalnego opodatkowania (FOR 2024, s. 4–7).

Na potrzeby bardziej intuicyjnej prezentacji dynamiki zmian wprowadzono także rysunek przedstawiający zmiany wyniku Polski w ITCI. Rysunek 1 pokazuje, że mimo krótkotrwałego awansu w kierunku środka stawki w latach 2022–2024, z punktu widzenia całej dekady Polska pozostaje wśród państw o utrwalonej, niskiej pozycji w indeksie. Pierwsze wyniki edycji 2025, wykraczające poza główny zakres czasowy niniejszego opracowania, można traktować jedynie jako sygnał aktualizacyjny, wskazujący na ponowne pogorszenie pozycji Polski w otoczeniu międzynarodowym (Tax Foundation 2025).



**Rysunek 1. Wynik Polski w International Tax Competitiveness Index w latach 2017–2024**

Figure 1. Poland's performance in the International Tax Competitiveness Index in 2017–2024

Źródło: opracowanie własne na podstawie Tax Foundation (2019, 2020, 2021, 2022, 2023, 2024).

Zebrane wyniki pozwalają sformułować kilka wniosków syntetycznych istotnych z punktu widzenia dalszych rozważań. Po pierwsze, Polska nie należy do grupy państw sytuujących się w pobliżu średniej OECD, lecz do grona krajów, których systemy podatkowe są od lat oceniane jako wyraźnie mniej konkurencyjne, co potwierdzają zarówno pozycje w ITCI, jak i inne indeksy jakości systemów podatkowych (Miškuřová i in. 2022, s. 4–7). Po drugie, na tle państw regionu stanowiących punkt odniesienia w konkurencji o inwestycje i lokalizację działalności gospodarczej Polska wypada szczególnie słabo w obszarze podatków konsumpcyjnych i majątkowych, które – mimo stosowania stawek zbliżonych do średniej OECD – charakteryzują się wąską bazą, dużą liczbą stawek obniżonych oraz złożonym systemem zwolnień, co obniża

efektywność fiskalną i zwiększa koszty dochowania należytej staranności po stronie podatników (Tax Foundation 2019, s. 188–200; Tax Foundation 2022, s. 50–52).

Po trzecie, obserwowane w latach 2019–2024 wahania pozycji Polski w ITCI wskazują, że nawet względnie korzystne zmiany w zakresie stawek czy wybranych ulg są wrażliwe na równoległe zaostrzenie otoczenia regulacyjnego (np. poprzez rozszerzanie katalogu obowiązków sprawozdawczych, zaostrzenie regulacji dotyczących cen transferowych czy szybkie tempo nowelizacji przepisów). W konsekwencji polski system podatkowy pozostaje w ocenie międzynarodowych indeksów systemem obciążonym wysokim ryzykiem regulacyjnym – nie tyle ze względu na sam poziom obciążeń, ile na ich niestabilność i niską przewidywalność w czasie (Business Insider 2021; FOR 2024).

Wreszcie, wyniki ITCI – zwłaszcza w ujęciu porównawczym wobec krajów Europy Środkowo-Wschodniej – sugerują, że możliwości poprawy konkurencyjności podatkowej Polski nie powinny być poszukiwane wyłącznie w klasycznym obniżaniu stawek PIT czy CIT. Dane zaprezentowane w niniejszej części wskazują, że większe znaczenie może mieć uporządkowanie struktury podatków konsumpcyjnych i majątkowych, redukcja wyjątków i wyłączeń, a także ograniczenie regulacyjnej złożoności systemu. W dalszej części opracowania wyniki te zostaną wykorzystane do sformułowania bardziej szczegółowych rekomendacji dotyczących kierunków zmian w polskiej polityce podatkowej.

## 5 PODSUMOWANIE

Przeprowadzone analizy pozwalają, w pierwszej kolejności, uporządkować odpowiedź na pytanie o ogólną pozycję konkurencyjną polskiego systemu podatkowego w ujęciu międzynarodowym. Wyniki ITCI jednoznacznie wskazują, że w horyzoncie ostatniej dekady, Polska nie należy do grona państw plasujących się w pobliżu średniej OECD, lecz do grupy gospodarek utrzymujących się w dolnej części rankingu, z okresowymi wahaniami w górę i w dół, silnie związanymi z jednorazowymi zmianami legislacyjnymi oraz rewizjami metodologii indeksu (Tax Foundation 2019, s. 5–7; Tax Foundation 2024, s. 5–7). Z perspektywy wewnętrznej oznacza to, że Polska znajduje się w grupie kilku najstąbiej ocenianych systemów podatkowych w UE, wyprzedzając jedynie państwa, których systemy podatkowe od lat oceniane są jako szczególnie złożone i mało neutralne.

Na tle państw Europy Środkowo-Wschodniej uzyskane wyniki potwierdzają obraz Polski jako gospodarki o relatywnie słabszej pozycji konkurencyjnej w ujęciu podatkowym. Podczas gdy Estonia, Łotwa i Litwa utrzymują pozycje w ścisłej czołówce indeksu, a Czechy, Słowacja i Węgry lokują się w pierwszej dziesiątce, Polska pozostaje w dolnej części zestawienia, z jedynie ograniczoną poprawą pozycji w ostatnich latach. W świetle danych zaprezentowanych w tabelach 1–3 oznacza to, że nawet w okresach relatywnie korzystnych ocen polski system podatkowy nie osiąga parametrów porównywalnych z czołowymi gospodarkami regionu, co w dłuższym okresie

może przekładać się na słabszą zdolność przyciągania inwestycji produkcyjnych i usługowych (Miškufová i in. 2022, s. 4–7; Aristovnik 2022, s. 9–15).

Drugie z postawionych pytań badawczych dotyczyło strukturalnych uwarunkowań pozycji Polski w ITCI, a więc identyfikacji obszarów systemu podatkowego, które poprawiają, oraz tych, które obniżają konkurencyjność podatkową w ujęciu indeksowym. Zestawienie wyników podindeksów wskazuje, że relatywnie mocniejszym ogniwem polskiego systemu pozostaje obszar podatku dochodowego od osób prawnych, w którym Polska w edycji 2024 zajęła 12. miejsce, oraz obszar podatków dochodowych od osób fizycznych, gdzie osiągnęła 11. miejsce. Wyniki te należy jednak odczytywać łącznie z niską oceną podatków konsumpcyjnych i majątkowych, ponieważ dopiero rozkład podindeksów pokazuje, że słabość Polski nie ma charakteru jednolicie rozłożonego, lecz koncentruje się w określonych segmentach konstrukcji systemu podatkowego (Johansson i in. 2008, s. 10–12; Matthews 2011, s. 4–6; FOR 2024).

Za obszary trwale obniżające konkurencyjność podatkową Polski należy uznać przede wszystkim podatki konsumpcyjne i majątkowe. W świetle edycji ITCI 2024 Polska zajęła 37. miejsce w podindeksie podatków konsumpcyjnych oraz 30. miejsce w podindeksie podatków majątkowych, co wiąże się z wąską bazą podatkową, licznymi stawkami obniżonymi i wyjątkami, a także złożoną konstrukcją zwolnień i ulg przedmiotowych oraz sektorowych. Z perspektywy neutralności podatkowej oznacza to, że system generuje liczne zniekształcenia decyzji konsumpcyjnych i inwestycyjnych, a z perspektywy administracyjnej zwiększa koszty dochowania należytej staranności oraz ryzyko błędów po stronie podatników (Tax Foundation 2019, s. 188–200; Tax Foundation 2022, s. 50–52; FOR 2024). W połączeniu z rosnącą złożonością regulacji antyabuzyjnych i mechanizmów minimalnego opodatkowania tworzy to otoczenie, które w indeksach międzynarodowych postrzegane jest jako system obciążony wysokim ryzykiem regulacyjnym.

Trzecie pytanie badawcze dotyczyło tego, jaką wiedzę indeks ITCI rzeczywiście dostarcza na temat konkurencyjności podatkowej Polski oraz w jakim zakresie może on wspierać formułowanie zaleceń dla polityki podatkowej. W świetle przeprowadzonej analizy, ITCI należy traktować jako narzędzie użyteczne przede wszystkim do diagnozowania strukturalnych słabości systemu – takich jak nadmierna fragmentaryzacja podatków konsumpcyjnych i majątkowych, relatywnie wysoka zmienność przepisów czy złożoność otoczenia międzynarodowego – a w mniejszym stopniu jako ranking „najlepszych” i „najgorszych” systemów w sensie normatywnym (Wong i in. 2020, s. 6–8; World Bank Independent Evaluation Group 2022, s. 15–19). Indeks ten pozwala zidentyfikować obszary wymagające porządkowania i upraszczania, ale nie przesądza o docelowym poziomie obciążeń podatkowych ani o pożądanej skali redystrybucji.

Z punktu widzenia polskiej polityki podatkowej, wyniki ITCI sugerują, że ewentualne działania na rzecz poprawy konkurencyjności podatkowej powinny koncentrować się przede wszystkim na uproszczeniu i uporządkowaniu systemu VAT oraz podatków majątkowych, ograniczeniu liczby stawek obniżonych i wyjątków, a także zwiększeniu przejrzystości i przewidywalności przepisów. Dążenie do poprawy pozycji w indeksie wyłącznie poprzez obniżki stawek PIT czy CIT mogłoby prowadzić do

pogorszenia stabilności fiskalnej, bez istotnej poprawy ogólnej oceny systemu, jeżeli towarzyszyłoby temu dalsze komplikowanie konstrukcji podatków oraz narastanie niepewności regulacyjnej (Kordalska i Olczyk 2016, s. 133–138; OECD 2010, s. 23–27). W tym sensie ITCI wzmacnia wnioski płynące z literatury przedmiotu, zgodnie z którymi konkurencyjność podatkowa ma charakter nie tylko ilościowy, ale w dużej mierze jakościowy.

Na tym tle wykorzystanie ITCI w analizie konkurencyjności podatkowej Polski pozostaje obarczone ograniczeniami omówionymi szczegółowo w sekcji 3 niniejszego opracowania – indeks koncentruje się na parametrach *de iure*, słabo uchwytuje niestabilność legislacyjną wskazywaną jako jedna z głównych barier prowadzenia działalności w Polsce (Business Insider 2021), a przyjęty w nim model „dobrej polityki podatkowej” może nie w pełni odpowiadać krajowym priorytetom redystrybucyjnym (Wong i in. 2020, s. 7–8).

Mimo tych zastrzeżeń przeprowadzona analiza pokazuje, że International Tax Competitiveness Index może stanowić wartościowy punkt odniesienia dla dyskusji o kierunkach reform polskiego systemu podatkowego. Z jednej strony uwidacznia on, że w obecnym kształcie system ten jest postrzegany międzynarodowo jako mało konkurencyjny i mało neutralny, zwłaszcza w obszarze podatków konsumpcyjnych i majątkowych. Z drugiej strony, wskazuje na istnienie obszarów relatywnej siły – takich jak konstrukcja podatku dochodowego od osób prawnych – które mogą stanowić punkt wyjścia do bardziej zrównoważonej strategii poprawy konkurencyjności bez rezygnacji z zasadniczych funkcji fiskalnych państwa. Wydaje się, że dalsze badania powinny zmierzać w kierunku pogłębienia analiz łączących wyniki indeksów konkurencyjności podatkowej z empirycznymi miernikami napływu inwestycji, struktury kapitału oraz jakości usług publicznych, co pozwoliłoby pełniej ocenić konsekwencje różnych wariantów reform podatkowych dla rozwoju gospodarczego i stabilności finansów publicznych w Polsce.

Niska pozycja Polski w ITCI odzwierciedla zatem z jednej strony fragmentaryzację podatków konsumpcyjnych, słabą pozycję w podatkach majątkowych, zmienność regulacyjną oraz złożoność rozwiązań antyabuzywnych, z drugiej zaś konstrukcję samego miernika, który premiuje określony model neutralnego i konkurencyjnego systemu podatkowego, nie rozstrzygając samodzielnie o sprawiedliwości podatkowej, dopuszczalnym zakresie redystrybucji ani społecznej akceptowalności ciężarów publicznych. W tym sensie indeks nie powinien zastępować oceny polityki podatkowej, lecz może stanowić przyczynek do jej porządkowania w tych obszarach, w których niska pozycja rankingowa znajduje potwierdzenie w konkretnych cechach konstrukcji systemu.

## Literatura

Aristovnik A., (2022), *Tax Competitiveness in the EU*. European Liberal Forum.

Business Insider, (2021, 19 października), *Tax Foundation: Polski system podatkowy jednym z najgorszych w OECD*; Businessinsider.com.pl.

- Drews A., (2016), *Konkurencja podatkowa wśród krajów Unii Europejskiej w pokryzysowej rzeczywistości gospodarczej*, „Acta Universitatis Nicolai Copernici. Zarządzanie”, 43(4), 7–20 ; [https://doi.org/10.12775/AUNC\\_ZARZ.2016.041](https://doi.org/10.12775/AUNC_ZARZ.2016.041).
- FOR, (2024, October 22), *FOR Communication 24/2024: Poland ranks 31st in the International Tax Competitiveness Index*. Forum Obywatelskiego Rozwoju.
- Infor, (2023, December 1), *Międzynarodowy ranking konkurencyjności podatkowej 2023 – na którym miejscu Polska*; Infor.pl.
- Jarczuk-Guzy M., (2016), *Zjawisko konkurencji podatkowej w obszarze opodatkowania dochodów korporacyjnych*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach”, (271), 78–88.
- Johansson Å., Heady C., Arnold J., Brys B., & Vartia L., (2008), *Tax and Economic Growth*. OECD, “Economics Department Working Papers”, No. 620.
- Kordalska A. K. & Olczyk M., (2016), *Global competitiveness and economic growth: A one-way or two-way relationship?*, “Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy”, 11(1), 121–142; <https://doi.org/10.12775/EQUIL.2016.006>.
- Krajka M., (2010), *International tax competition and fiscal policy of EU countries*. Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy, 4(1), 21–36; <https://doi.org/10.12775/EQUIL.2010.002>.
- Matthews S., (2011), *What is a “Competitive” Tax System?*, “OECD Taxation Working Papers”, No. 2.
- Miškuřová M., Koříkóv M., Jenčová S., & Vařaničová P., (2022), *The tax competition among European countries*, “Journal of Management and Business: Research and Practice”, 14(2), 1–13.
- OECD, (2010), *Tax Policy Reform and Economic Growth*, OECD Publishing.
- Paun D., (2019), *Tax competition and factors influencing the gross domestic product and foreign direct investments of CEE countries*, “Economic Research-Ekonomska Istrařivanja”, 32(1), 876–893; <https://doi.org/10.1080/1331677X.2019.1585896>.
- Podvieszko A., Parfenova L., & Pugachev A., (2019), *Tax competitiveness of the new EU member states*, “Journal of Risk and Financial Management”, 12(1), 34; <https://doi.org/10.3390/jrfm12010034>.
- Razin A., & Sadka E., (2011), *Tax Competition and Migration: The Race-to-the-Bottom Hypothesis Revisited*, “NBER Working Paper”, No. 16670.
- Statbase, (2024), *International tax competitiveness index – overall score*, Statbase.org.
- Tax Foundation, (2019), *International Tax Competitiveness Index 2019*, Tax Foundation.
- Tax Foundation, (2020), *International Tax Competitiveness Index 2020*, Tax Foundation.
- Tax Foundation, (2021), *International Tax Competitiveness Index 2021*, Tax Foundation.
- Tax Foundation, (2022), *International Tax Competitiveness Index 2022*, Tax Foundation.
- Tax Foundation, (2023), *International Tax Competitiveness Index 2023*, Tax Foundation.
- Tax Foundation, (2024), *International Tax Competitiveness Index 2024*, Tax Foundation.
- Tax Foundation, (2025), *International Tax Competitiveness Index 2025*, Tax Foundation.
- Wong T. C., Breunig R., & Stewart M., (2020), *How can we compare tax systems?*, “TTPI Policy Brief” 5/2020. Tax and Transfer Policy Institute, ANU.
- World Bank Independent Evaluation Group, (2022), *The development effectiveness of the use of Doing Business indicators*, World Bank.
- World Bank, (2021, September 16), *World Bank Group to discontinue Doing Business report*, World Bank.

## Wykaz autorów EQUILIBRIUM 2025 | nr 17

**Julita Biernacka-Gawryłow**, studentka  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: julita98765432@wp.pl

**Radostaw Galicki**, dr  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: radoslaw.galicki@wse.edu.pl

**Dorota A. Hałaburda**, dr  
Wyższa Szkoła Ekonomiczna w Białymstoku  
e-mail: dorota.halaburda@wse.edu.pl

**Dariusz Kielczewski**, dr hab. profesor UwB  
Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: d.kielczewski@uwb.edu.pl

**Mariusz Mak**, dr  
Uniwersytet w Białymstoku  
e-mail: m.mak@uwb.edu.pl

