



07.10.2025  
3.2.0/34897



## ZWIĄZEK BANKÓW POLSKICH

RPW/33111/2025 – 1P

DR TADEUSZ BIAŁEK

PREZES



EZD RP KS  
(BPW-III)  
Data rejestracji: 2025-10-07  
Data wpływu: 2025-10-07

Warszawa, 7 października 2025 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III, ORZ. 302.8.2025*

Data wpływu *10.10.25r.*

Pan

**Do druku nr 1752**

**Jacek Cichocki**

Szef Kancelarii Sejmu

*Szanowny Panie Ministrze,*

w związku z procedowaniem przez Sejm projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku od osób prawnych i ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (druk sejmowy 1752) przedstawiam stanowisko sektora bankowego w tym zakresie z prośbą o jego uwzględnienie w trakcie prac Komisji nad tym projektem.

I. Na wstępie tego stanowiska, **sektor bankowy w Polsce** chce zapewnić, że **jest świadomy wyzwań, przed jakimi stoi aktualnie polski rząd w zakresie zarządzania finansami publicznymi i konieczności ograniczania rozmiarów deficytu budżetowego** zarówno w ujęciu nominalnym jak i w relacji do PKB. **Z tego względu rozumiemy także ideę podejmowania nadzwyczajnych działań regulacyjnych przez rząd**, także fiskalnych, służących stabilizacji finansów publicznych. Powszechnie znane nadzwyczajne okoliczności zewnętrzne i wewnętrzne funkcjonowania polskiej gospodarki mogą uzasadniać podejmowanie takich wyjątkowych działań. **Jednakże w ocenie sektora bankowego akceptacja dla wprowadzania nadzwyczajnych działań nie powinna dotyczyć wprowadzenia rozwiązań, które dotyczą tylko jednej branży (nie rozkładają się proporcjonalnie na inne branże) i mają charakter trwały, bez określonej cezury czasowej.** Nadzwyczajna sytuacja może uzasadniać zwiększenie obciążeń fiskalnych polskich podatników, ale powinny to być rozwiązania czasowe (tzw. „one – off tax”), stosowane do momentu wypracowania systemowych rozwiązań służących stabilizacji finansów publicznych.

II. Przedstawicielom sektora bankowego **bardzo trudno jest zrozumieć koncepcję wprowadzenia wybiórczego, wyższego opodatkowania tylko dla jednej branży polskiej gospodarki – branży, która nigdy nie była wyzwaniem czy problemem dla polskich władz** i to ją pozytywnie wyróżniało na tle innych europejskich odpowiedników. Żadne środki publiczne nie musiały być wykorzystywane na ratowanie poszczególnych banków czy stabilizowanie całego sektora. Propozycja zastosowania wyższego opodatkowania dotyczy branży, która jest jedną z najnowocześniejszych w skali europejskiej i branży, której zadaniem jest finansowanie polskiej gospodarki i która stanowi krwiobieć tej gospodarki. Trzeba przypomnieć w tym miejscu, że sektor bankowy w Polsce odpowiada za 87% zewnętrznego finansowania w naszej gospodarce.

Ograniczenie potencjału wzrostu funduszy własnych banków na skutek wyraźnego zwiększenia skali opodatkowania tych podmiotów będzie wpływać na mniejsze możliwości finansowania gospodarki, w tym także na możliwość finansowania dużych projektów inwestycyjnych, gdyż limity dużych zaangażowań będą skutecznie hamować możliwość udzielania kredytów (dla takich sektorów jak energetyka, logistyka, transport). **Dążeniem rządu powinno być raczej wspieranie wzrostu funduszy własnych banków w dobie spodziewanego zwiększonego zapotrzebowania na finansowanie inwestycji strukturalnych w Polsce.** Nasze szacunki wskazują, że zaproponowane rozwiązanie podatkowe doprowadzi do trwałego obniżenia potencjału finansowania polskiej gospodarki przez banki o ok. 125 mld zł i utrata ta nie będzie mogła być zrównoważona w inny sposób. Ten ubytek możliwości finansowania gospodarki przez banki nie zostanie też zrównoważony ewentualnym wprowadzeniem Osobistego Konta Inwestycyjnego (OKI) i próbą większego zdynamizowania w ten sposób rynku kapitałowego w Polsce. Podwyższony podatek będzie trwałym zmniejszeniem możliwości finansowania gospodarki a skutki polityki podatkowej odczuje wiele firm korzystających z zewnętrznego finansowania. Co więcej, finansowanie dużych projektów o strategicznym znaczeniu dla polskiej gospodarki zostanie zapewne „przejęte” przez banki zagraniczne nieprowadzące w Polsce działalności w formie oddziału i nie odprowadzające tym samym podatków w Polsce. W praktyce oznaczać to będzie prawdopodobnie także dodatkowe ubytki dla budżetu państwa w związku z tym, że odsetki płacone do tych banków pomniejszą podstawę opodatkowania CIT, podczas gdy przychody odsetkowe i prowizyjne banków zagranicznych będą zwolnione z opodatkowania na podstawie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania zawartych przez Polskę.

**III. Sektor bankowy już obecnie w sposób bardzo znaczący przyczynia się do stabilizowania polskich finansów publicznych poprzez rzetelne płacenie najwyższych podatków ze wszystkich branż gospodarki oraz przez zakup znaczących pakietów polskich skarbowych papierów wartościowych.** Sektor bankowy w największym stopniu ze wszystkich branż gospodarki dokłada się do budżetu państwa i w największym stopniu ze wszystkich branż gospodarki pomaga w obsłudze potrzeb pożyczkowych Skarbu Państwa (obsługujemy ponad 50% potrzeb pożyczkowych państwa). Nie ma takiego drugiego sektora bankowego w Unii Europejskiej, który w takim stopniu jak polski sektor bankowy miał w swoich aktywach skarbowe papiery wartościowe. Doszło wręcz do unikalnej sytuacji w skali nie tylko europejskiej, gdzie sektor bankowy w swoich aktywach ma więcej papierów dłużnych (35%, w tym 24 % polskich skarbowych papierów wartościowych i papierów gwarantowanych przez Skarb Państwa) niż kredytów (33%).

Wysoka skala opodatkowania sektora bankowego wynika z restrykcyjnych zasad ustalania podatku dochodowego w bankach (wiele wydatków i kosztów – także narzuconych przez władze - nie jest kosztem uzyskania przychodów dla celów obliczenia CIT), nałożenia na branżę dodatkowego sektorowego podatku od niektórych instytucji finansowych oraz z transparentnej działalności prowadzonej przez banki, powodującej brak unikania płacenia podatku. Już dziś **efektywna stopa podatkowa banków jest istotnie wyższa od stawki nominalnej CIT**, co odróżnia sektor bankowy od większości innych branż. Mimo, że sektor bankowy w Polsce cechuje się jedną z najniższych rentowności aktywów w porównaniu z innymi branżami naszej gospodarki, to skala obciążenia wyników sektora bankowego jest bardzo wysoka. Nominalnie banki zasiły w 2024 r. budżet państwa kwotą ponad 24 mld PLN (wliczając podatek dochodowy CIT i PIT, podatek bankowy i wypłacone dywidendy). Stopa obciążeń finansowych banków wyniosła

w tymże roku ponad 32%. **Po wprowadzeniu wyższej stawki podatku dochodowego ta stopa obciążeń jeszcze wyraźnie wzrośnie.** Nasze szacunki wskazują, że może ono **sięgnąć poziomu nawet blisko 50%.** Nie można zatem zgodzić się z opinią wyrażoną przez Ministerstwo Finansów w toku konsultacji publicznych, że projekt ustawy nie przewiduje negatywnego wpływu na rentowność podmiotów z sektora bankowego. Podkreślić należy, że banki z uwagi na zwolnienie z VAT usług bankowych nie odliczają też co do zasady naliczonego podatku VAT finansując tym samym kilka miliardów złotych wpływów budżetu państwa z podatku VAT. Banki są też dostawcą danych do systemu STIR będącego narzędziem walki z wyłudzeniami skarbowymi, w tym w podatku VAT.

**IV. Nie rozumiemy i nie akceptujemy tak wysokiego obciążenia sektora bankowego przy jego niższej rentowności aktywów, podczas gdy wiele innych branż cieszy się mniejszym obciążeniem fiskalnym.** Można w tym miejscu przypomnieć, że według najnowszych danych Ministerstwa Finansów za 2024 r. w gronie 20 największych płatników podatku dochodowego CIT znajduje się ponownie aż 9 banków, a na liście pierwszych 10 podmiotów jest 6 banków. Jest to sytuacja analogiczna do odnotowanej rok wcześniej i w latach wcześniejszych. Jednocześnie widzimy, że **wiele dużych firm działających w Polsce, w tym także zagranicznych, skutecznie ogranicza wielkość płaconego w Polsce podatku dochodowego** – można tu wskazać szereg przykładów z innych branż gospodarki np. paliwowej, sieci sprzedaży, sieci kurierskich czy globalnych firm informatycznych, które płacą minimalne sumy podatku CIT pomimo osiągnięcia z rynku polskiego ogromnych przychodów. **System podatkowy wymaga przede wszystkim uszczelnienia poprzez prawidłowe zdiagnozowanie wielu aktualnie stosowanych rozwiązań i znalezieniu skutecznych metod eliminacji istniejących luk podatkowych,** w tym poprzez analizę racjonalności obowiązywania szeregu ulg podatkowych o wątpliwych korzyściach dla gospodarki, a nie poprzez zwiększanie obciążenia fiskalnego branży, w której jest najłatwiej pobierać podatki, ponieważ branża ta uczciwie deklaruje osiągnięte dochody. Jest to ogromną niesprawiedliwością, że wiele przedsiębiorstw skutecznie unika zapłaty stosownych podatków dochodowych w Polsce, a władze wolą skoncentrować się tylko na dalszym zwiększeniu efektywności podatkowej branży rzetelnie płacącej podatki.

**V. Koncepcja wprowadzenia trwale wyższej stawki podatku dochodowego tylko dla jednej branży gospodarki budzi także zasadnicze zastrzeżenie prawne.** Rozwiązanie wprowadzające odmienny reżim podatkowy wobec jednej branży i uzasadniane głównie wysokością osiągniętych w ostatnich latach zysków przez sektor bankowy oraz potrzebą zwiększenia wydatków na obronność **musi być przeanalizowane pod kątem zgodności projektu z Konstytucją RP oraz prawem Unii Europejskiej. Musi to być uczynione w szczególności w świetle konstytucyjnej: zasady równości i powszechności opodatkowania (art. 32 i 84 Konstytucji RP), zasady proporcjonalności i wolności działalności gospodarczej (art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji RP).** Związek Banków Polskich dysponuje analizą prawną przygotowaną przez prof. Ryszarda Piotrowskiego wskazującą, że projektowane przepisy projektu ustawy są niezgodne z art. 20 i art. 21 oraz art. 32 Konstytucji RP. Kopia opinii prawnej prof. R. Piotrowskiego jest załączona do niniejszego pisma.

Tak skonstruowana regulacja prowadzi także do zakłócenia warunków konkurencji w ramach rynku wewnętrznego UE. Banki działające w Polsce – niezależnie od tego, czy są uważane za polskie, czy zagraniczne – zostają obciążone podwyższonym CIT, podczas gdy banki

konkurencyjne działające wyłącznie na swoich rynkach macierzystych w innych państwach członkowskich nie ponoszą takich kosztów. Powoduje to asymetrię konkurencyjną, utrudniającą funkcjonowanie polskiego sektora bankowego w ramach jednolitego rynku unijnego. Stawki oferowane potencjalnym klientom przez banki mające siedzibę w Polsce muszą z tego powodu być wyraźnie wyższe niż w przypadku banków zagranicznych świadczących tzw. usługi transgraniczne.

Zgodnie z art. 49 TFUE (swoboda przedsiębiorczości) oraz art. 63 TFUE (swoboda przepływu kapitału), państwa członkowskie zobowiązane są do zapewnienia neutralnych i niedyskryminacyjnych warunków dla podmiotów gospodarczych. Selektywny podatek obciążający wyłącznie banki działające w Polsce ogranicza atrakcyjność inwestowania w polski sektor finansowy i osłabia jego konkurencyjność względem sektora bankowego w innych państwach członkowskich.

W orzecznictwie TSUE podkreślano, że środki podatkowe – nawet jeśli stosowane formalnie w sposób jednolity – mogą naruszać traktaty, jeżeli utrudniają inwestycje transgraniczne lub zakłócają konkurencję na rynku wewnętrznym (m.in. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Węgrom, C-476/10; wyrok w sprawie Hervis Sport, C-385/12). Podobnie w sprawach Vodafone (C-75/18) i Tesco Global (C-323/18) Trybunał wskazał, że podatki sektorowe są dopuszczalne wyłącznie wtedy, gdy opierają się na obiektywnych i neutralnych kryteriach oraz nie wywołują asymetrycznych skutków konkurencyjnych.

**W świetle tego orzecznictwa, projektowane przepisy – nakładając wyższy CIT wyłącznie na banki działające w Polsce – mogą być uznane za naruszające art. 49 i 63 TFUE.**

**VI. Doświadczenia zagraniczne również wskazują także, że wszystkie rozwiązania nadzwyczajne w zakresie podatków dochodowych w Europie (typu one off tax) były wprowadzane dla sektora bankowego tylko w sposób wyraźnie ograniczony czasowo, a trwałe podwyżki stawek podatku dotyczyły wszystkich branż gospodarki.** Można w tym zakresie podać przykłady Słowacji, Hiszpanii czy Łotwy, gdzie wprowadzono czasowo wyższe podatki dla banków oraz przykłady kilku innych krajów UE, gdzie podwyżka stawki podatku dochodowego dotyczyła wszystkich przedsiębiorstw np. Francji.

Warto także wskazać, że propozycja wprowadzenia dodatkowego podatku dochodowego dla banków w Polsce jest spóźniona. W wymienionych wyżej krajach europejskich zostało to uczynione 2 lata temu, gdy poziom dochodów banków był najwyższy na skutek istnienia wysokich rynkowych stóp procentowych. Obecnie jesteśmy już w fazie obniżania oficjalnych stóp procentowych przez banki centralne i to spowoduje obniżanie się wyników finansowych banków. Projektodawca zdaje się nie dostrzegać, że wkrótce możemy powrócić do środowiska niskich stóp procentowych a marże odsetkowe netto mogą istotnie spaść. Jak zatem uzasadnić stałą dla banków 23% stawkę CIT, skoro stopy procentowe będą równe lub niższe niż w okresie, gdy obowiązywała 19% stawka CIT a wskaźniki rentowności (ROE, ROA) równe lub niższe tym wskaźnikom z tego okresu. Nie jest to naszym zdaniem zgodne z zasadą sprawiedliwości podatkowej. Tym samym nakładanie wyższego podatku dochodowego nie może być uzasadniane argumentami sprawiedliwości społecznej czy wykorzystania nadzwyczajnie wysokich wyników banków dla dobra publicznego (finansowania określonych wydatków publicznych).

Propozycja wprowadzenia wyższej stawki podatku dochodowego w sposób trwały dla jednej tylko branży gospodarki prowadzi do zaburzenia równych warunków rynkowych i obniża konkurencyjność sektora bankowego w Polsce, także względem konkurencji bezpośredniej ze strony banków zagranicznych dostarczających usług transgranicznych dla polskich klientów. Jak wspomnieliśmy wyżej, finansowanie dużych projektów zostanie prawdopodobnie przejęte przez banki zagraniczne, które działając na zasadzie tzw. paszportu licencji bankowej nie zapłacą w Polsce nawet złotych CIT od osiągniętych na naszym rynku przychodów odsetkowych i prowizyjnych. Prowadzić to będzie też do wyższych cen usług oferowanych przez polskie banki lokalnym klientom (wyższe prowizje i opłaty, niższe oprocentowanie lokat) i do przedstawiania niesprawiedliwych porównań kosztów usług bankowych, w których polskie banki wyglądają niekorzystnie m.in. na skutek silnych fiskalnych obciążeń ich działalności.

**VII. Zapowiedziane opodatkowanie sektora bankowego już uderzyło w wyceny giełdowe, spadek indeksu WIG20, a co za tym idzie w inwestorów indywidualnych** (nie tylko w ich akcje, ale również jednostki uczestnictwa w funduszach inwestycyjnych), oszczędzających w ramach IKE/IKZE/PPK, pogłębiając brak zaufania uczestników rynku kapitałowego, a także inwestorów zagranicznych. Jeśli intencją Państwa Polskiego jest zachęcenie rodaków do oszczędzania na emeryturę na tych kontach oraz do lokowania oszczędności na rynku kapitałowym (może o tym świadczyć propozycja dotycząca OKI), to w żadnym wypadku nie powinny pojawiać się tego typu projekty dotyczące tak drastycznego podwyższenia opodatkowania. W przypadku bowiem gdy inwestor na rynku kapitałowym trafnie wybierze inwestycję kapitałową, to w przyszłości może się okazać, że Państwo Polskie mu jego zyski zmniejszy, ponieważ aparat skarbowy dojdzie do wniosku, że spółki w które zainwestował inwestor osiągają za duże zyski i powinny być one silniej opodatkowane. Rozumiemy bieżące potrzeby budżetowe, jednak powinniśmy patrzeć na skutki tych działań w długim okresie. Jeśli zależy nam na budowaniu dobrobytu obywateli, rozwoju rynku kapitałowego oraz bezpieczeństwa Państwa, to taka zmiana zasad opodatkowania nie powinna mieć miejsca.

**VIII. Trzeba także wyraźnie podkreślić, że projekt ustawy szczególnie silnie uderza sektor polskich banków spółdzielczych, zwykle niewielkich podmiotów działających lokalnie w oparciu o całkowicie rodzimy kapitał pozyskiwany w mniejszych ośrodkach miejskich i na obszarach wiejskich.** Z racji obecnej konstrukcji podatku od niektórych instytucji finansowych banki te nie zyskają jakichkolwiek korzyści (rekompensaty) z tytułu obniżenia stawki tego podatku, a jednocześnie odczuwają w całości skutki podwyższenia stawki podatku dochodowego.

Ponadto, część banków spółdzielczych korzysta dziś z przywileju bycia traktowanym jako mały podatnik i w efekcie ich dochód podatkowy jest opodatkowany stawką 9%. Projekt ustawy przewiduje wprawdzie, że dla tych podatników docelowe podwyższenie stawki podatku dochodowego ma osiągnąć 13%, ale jednocześnie w pierwszym roku obowiązywania nowych zapisów (tj. w 2026 r.) stawka dla tych podatników ma wynieść 20%, co oznacza zatem ponad dwukrotny wzrost stawki podatku dochodowego, bez jakiegokolwiek zmniejszenia obciążenia podatkowego z tytułu tzw. podatku bankowego.

Dla banków spółdzielczych skala zwiększenia obciążenia fiskalnego dochodu będzie zatem szczególnie silna. **Nasze szacunki wskazują, że w 2026 r. wielkość podatku dochodowego płaconego przez banki spółdzielcze wzrośnie z planowanego w obecnym rozwiązaniu**

**prawnym 1,3 mld PLN do 2 mld PLN po uchwaleniu proponowanej ustawy. To oznacza wzrost obciążenia w skali roku o ponad 53%.**

**IX.** W ocenie Związku Banków Polskich kierunek działań legislacyjnych powinien koncentrować się nie na dalszym osłabianiu krajowego sektora bankowego – już dziś obciążonego jednymi z najwyższych danin fiskalnych w Europie – lecz na stworzeniu skutecznych mechanizmów opodatkowania instytucji finansowych działających na rynku polskim w oparciu o tzw. paszport licencyjny. Podmioty te, mimo że generują znaczące przychody z obsługi polskich podmiotów, nie wnoszą żadnego wkładu w postaci danin publicznych do budżetu państwa, co prowadzi do trwałego zaburzenia równych warunków konkurencji. W wielu krajach europejskich funkcjonują rozwiązania, które adresują ten problem, jak np. Insurance Premium Tax, który skutecznie adresuje podobne wyzwania w sektorze ubezpieczeniowym. Wprowadzenie podobnych regulacji w Polsce pozwoliłoby na zwiększenie konkurencyjności polskiego sektora bankowego względem podmiotów zagranicznych i zapewnić, że dochody z działalności prowadzonej w Polsce będą w adekwatnym stopniu opodatkowane w Polsce, trwale przy tym zwiększając dochody budżetu państwa.

Wzrost fiskalizmu wobec banków wpłynie też na procesy konsolidacyjne sektora bankowego i a co za tym idzie spadek konkurencji. Trudno oczekiwać, aby dalsze spadki rentowności banków nie wpłynęły na decyzje ich właścicieli co do wyjścia z polskiego rynku a wprowadzane w taki sposób i w takim zakresie zmiany nie działały zniechęcająco na potencjalnych nowych inwestorów strategicznych dla banków krajowych.

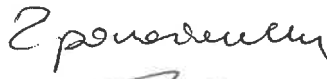
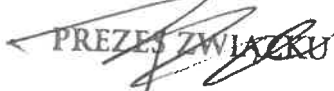
**X.** W związku z powyższymi uwagami polski sektor bankowy - dostrzegając problem polskich finansów publicznych i będąc branżą uwzględniającą odpowiedzialność społeczną za bezpieczeństwo wspólne – wnosi o:

- 1) **Ograniczenie wprowadzenia wyższej stawki podatku dochodowego tylko jako rozwiązania czasowego, z wyraźnym horyzontem powrotu do obecnej 19% stawki podatku lub alternatywnie o wprowadzenie wyższej stawki podatku dochodowego od osób prawnych dla wszystkich branż gospodarki z zapewnieniem finansowania tymi wpływami dedykowanego funduszu obronnego lub wydatków zbrojeniowych.** W ocenie sektora bankowego analogiczny efekt fiskalny można osiągnąć poprzez podwyższenie stawki podatku dochodowego od osób prawnych dla wszystkich podatników tego podatku do wysokości 22%;
- 2) **Wprowadzenie 6-miesięcznego *vacatio legis*** przy implementacji postanowień ustawy, tak jak ma to miejsce przy uchwalanej w tym samym czasie zmianie do Ordynacji podatkowej;
- 3) **Specjalne potraktowanie banków działających w formie spółdzielni** (zasadne jest spójne podejście w tym zakresie również do spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych);
- 4) **Szybsze (tj. już od 2026 roku) i bardziej symetryczne obniżanie stawki podatku od niektórych instytucji finansowych.** Nie można bowiem zgodzić się z oceną Ministerstwa Finansów wyrażoną w konsultacjach publicznych projektu ustawy, że proponowane rozwiązanie ma de facto charakter przejściowy, bowiem począwszy od 2028 r. wprowadzane rozwiązania zasadniczo będą równoważyć się. Skala redukcji stawki podatku od niektórych instytucji finansowych nie powinna być ograniczona do dwóch

tylko zmian, ale powinna być kontynuowana także w następnych latach. Zasadniczo kierunek stopniowego zastępowania wpływów z podatku od niektórych instytucji finansowych wyższym podatkiem dochodowym jest słuszny, ale **brakuje nakreślenia mapy drogowej dalszych działań zmierzających do pełnej inkorporacji podatku bankowego do podatku CIT**. Wszyscy interesariusze publiczni zdają sobie sprawę ze złej, szkodliwej podstawy opodatkowania w podatku bankowym, która ma jednoznacznie negatywny wpływ na kredytowanie gospodarki przez sektor bankowy. Niemniej jednak zgodnie z projektem – przy pełnej świadomości niewłaściwej podstawy opodatkowania podatkiem bankowym po stronie wszystkich decydentów, także publicznie deklarowanej przez kierownictwo Ministerstwa Finansów – mamy dalej pozostać ze szkodliwą dla procesów kredytowania gospodarki podstawą przez kolejne lata! Obrazowo można to określić jako pozostawienie pacjenta dalej chorego a skupianie się na zmniejszaniu jego temperatury poprzez niewielką redukcję stawki.

- 5) **Wyłączenie z podatku od niektórych instytucji finansowych aktywów zagranicznych oddziałów banków krajowych oraz aktywów banków hipotecznych.** Objęcie tym podatkiem aktywów zagranicznych oddziałów banków krajowych powoduje obniżenie konkurencyjności polskich banków na rynkach zagranicznych, szczególnie w zakresie produktów cechujących się niskimi marżami. Podważa to sens ekonomiczny ekspansji zagranicznej polskich banków. W odniesieniu do opodatkowania banków hipotecznych chcemy wskazać, że ta forma działalności bankowej ze względu na jej specyfikę charakteryzuje się już obecnie niską rentownością działalności. Zakres działalności banków hipotecznych jest ograniczony przez samą ustawę, na podstawie której te banki działają i stosowanie podatku od niektórych instytucji finansowym obniża jeszcze silniej rentowność działania tych banków i podważa sens rozwoju specjalistycznej bankowości hipotecznej,

**XI.** Sektor bankowy zawsze odpowiedzialnie podchodził i podchodzi do kwestii bezpiecznych warunków funkcjonowania polskiej gospodarki, w tym finansów publicznych. Dostrzega wyzwania w tym zakresie i wie, że sytuacja sektora jest pochodną kondycji całej gospodarki. Dlatego też wnosimy o rzetelne rozważenie naszych argumentów i poszukiwanie rozwiązania, które nie będą działać destabilizująco dla całej gospodarki i dla sektora bankowego w szczególności. Zależy nam na tym, aby inwestorzy, zarówno ci więksi jak i detaliczni, oszczędzający na bieżące potrzeby jak i na przyszłą emeryturę, mieli zaufanie do Państwa, że pieniądze, które ulokują w tych produktach nie zostaną im w przyszłości zabrane. Niestety to zaufanie w przeszłości zostało nadszarpnięte i może do tego dojść ponownie. Uprzejmie prosimy o dialog z sektorem bankowym, o którym to dialogu wskazywaliśmy również w przestrzeni publicznej. Jako przedstawiciele sektora, który w największym stopniu dokłada się do budżetu państwa i w największym stopniu wspiera Państwo w obsłudze potrzeb pożyczkowych zasługujemy na poważne potraktowanie naszego głosu.

  
  
PREZES ZWIĄZKU  
DR TADEUSZ BIAŁEK

Załącznik: Opinia prawna przygotowana przez prof. Ryszarda Piotrowskiego

**Opinia o zgodności podwyższenia podatku CIT tylko dla banków, instytucji kredytowych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych z wybranymi przepisami Konstytucji RP**

Przedmiotem opinii jest odpowiedź na następujące pytania:

1. Czy podwyższenie podatku CIT tylko dla banków, instytucji kredytowych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych jest zgodne z art. 32 Konstytucji RP (zasada równości wobec prawa)?
2. Czy podwyższony CIT dla banków może stanowić ograniczenie wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 20 i 22 Konstytucji RP, a jeżeli tak – czy takie ograniczenie można uznać za dopuszczalne?

**Tezy opinii:**

1. Podwyższenie podatku CIT tylko dla banków, instytucji kredytowych, spółdzielczych kas oszczędnościowo-kredytowych nie jest zgodne z art. 32 Konstytucji RP.
2. Podwyższony CIT dla banków może stanowić ograniczenie wolności działalności gospodarczej w rozumieniu art. 20 i 22 Konstytucji RP ; ograniczenia tego rodzaju nie można uznać za dopuszczalne.

## **Uzasadnienie:**

### **1. Przedmiot opinii.**

Przedmiotem opinii jest projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (wersja z dnia 29 sierpnia 2025 r.). Projekt przewiduje wprowadzenie zmian w ustawie o CIT, polegających na podwyższeniu stawki CIT w odniesieniu do podatników będących bankami krajowymi, bankami zagranicznymi, instytucjami kredytowymi – w rozumieniu ustawy – Prawo bankowe, oraz w odniesieniu do podatników będących spółdzielczymi kasami oszczędnościowo-kredytowymi w rozumieniu ustawy o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych, a także w odniesieniu do podatników będących podatkową grupą kapitałową z udziałem banku krajowego.

### **2. Konstytucyjna regulacja podatków jako przesłanka oceny projektowanych przepisów.**

W myśl art. 84 Konstytucji „Każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie”. Art. 217 Konstytucji stanowi: „Nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy”.

Postanowienia Konstytucji o podatkach, podobnie jak inne jej regulacje szczegółowe, nie uchylają obowiązywania postanowień dotyczących zasad i wartości nadających sens regulacjom konstytucyjnym, także odnoszących się bezpośrednio do podatków. Kluczowe znaczenie dla interpretacji przepisów Konstytucji, wyznaczających wzorzec konstytucyjności ustaw podatkowych, ma

zatem art. 1 Konstytucji, w myśl którego Rzeczpospolita jest „dobrem wspólnym wszystkich obywateli”, art. 2 Konstytucji, zgodnie z którym Rzeczpospolita jest „demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej”, art. 4 ust. 2 Konstytucji, według którego „Naród sprawuje władzę przez swoich przedstawicieli (...)”, art. 32 Konstytucji, który stanowi: „Wszyscy są wobec prawa równi. Wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne” (ust. 1) oraz „Nikt nie może być dyskryminowany w życiu politycznym, społecznym lub gospodarczym z jakiejkolwiek przyczyny” (ust. 2).

Konstytucyjna regulacja podatków byłaby niepełna bez uwzględnienia art. 20 Konstytucji, zgodnie z którym „Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”, a także art. 22 Konstytucji, stanowiącego: „Ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny”, oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiącego: „Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Zgodnie z art. 64 Konstytucji „Każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia” (ust. 1), „Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej” (ust. 2), „Własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności” (ust. 3).

Wolność działalności gospodarczej, stanowiąca podstawę społecznej gospodarki rynkowej, uzależniona jest jednak od zapewnienia równowagi budżetowej. Prawo do takiej gospodarki finansowej, w której zapewniona jest równowaga budżetowa, nie zostało wprost sformułowane w Konstytucji jako prawo obywatelskie. Jest ono jednak związane z zasadą zrównoważonego rozwoju, znajdującą wyraz w art. 5 Konstytucji, a także z wolnością działalności gospodarczej, skoro działalność tę warunkuje. Prawo to może być dekodowane zarówno z art. 216 ust. 5 Konstytucji, który stanowi, że nie wolno zaciągać pożyczek lub udzielać gwarancji i poręczeń finansowych, w następstwie których państwowy dług publiczny przekroczy 3/5 wartości rocznego produktu krajowego brutto, jak i z art. 220 Konstytucji, dotyczącego równowagi budżetowej, w myśl którego Sejm nie może ustalić większego deficytu budżetowego niż przewidziany w projekcie ustawy budżetowej wniesionym przez Radę Ministrów. Szczególne znaczenie dla interpretacji art. 216 ust. 5 Konstytucji jako podstawy prawa do gospodarki finansowej zapewniającej równowagę budżetową ma art. 227 ust. 1 Konstytucji, w myśl którego Narodowy Bank Polski odpowiada za wartość polskiego pieniądza<sup>1</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, w myśl którego zachowanie równowagi budżetowej może być postrzegane jako samoistna zasada konstytucyjna, uwzględniana przy wykładni innych zasad i przepisów Konstytucji<sup>2</sup>. Według Trybunału Konstytucyjnego „zachowanie równowagi budżetowej, mimo że nie wyrażone wprost w konkretnym przepisie Konstytucji, stanowi samodzielną wartość konstytucyjną, podlegającą ochronie”<sup>3</sup>. Prawo do korzystania z wolności działalności gospodarczej w warunkach respektowania konstytucyjnego modelu gospodarki finansowej może podlegać jednak jedynie takim ograniczeniom, które respektują standard

<sup>1</sup> Por. R. Piotrowski: Uwagi o prawnym znaczeniu konstytucyjnego zakazu nadmiernego zadłużania państwa, „Studia Iuridica” nr 86/2020, s. 227 i nast.

<sup>2</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 22/99.

<sup>3</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 36/07.

określony w ustawie zasadniczej i służą przywróceniu zakładanego w niej stanu finansów publicznych. Zachowanie równowagi budżetowej nie jest wartością, która pozbawia znaczenia pozostałe wartości konstytucyjne i determinuje aksjologię określającą spójność systemu podatkowego. Nawet zagrożenie załamania się budżetu państwa, stwarzające możliwość ingerencji w prawa nabyte chronione w demokratycznym państwie prawnym, jak ograniczenie waloryzacji rent i emerytur<sup>4</sup>, nie legitymizuje różnicowania obciążeń podatkowych w ten sposób, że jedna tylko grupa podatników podatku dochodowego (banki) zostanie potraktowana inaczej niż pozostałe. Ratowanie budżetu przed załamaniem nie legitymizuje naruszania Konstytucji.

Z art. 8 Konstytucji, w myśl którego ustawa zasadnicza jest najwyższym prawem, wynika obowiązek wykładni każdego jej przepisu zgodnie z zasadami i wartościami konstytucyjnymi oraz w dobrej wierze. Istotne dla ustalenia znaczenia postanowień Konstytucji są słowa jej preambuły, w myśl których celem Konstytucji jest „działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność”.

Identyfikacja wzorca pozwalającego na ocenę konstytucyjności ustaw dotyczących podatków wymaga zgodnej z Konstytucją wykładni jej postanowień. Tego rodzaju wykładnia, którą można określić jako prokonstytucyjną, powinna respektować tożsamość aksjologiczną Konstytucji, znajdującą wyraz w uznaniu w jej preambule wartości za niewzruszoną podstawę państwa. Chodzi zatem o wykładnię holistyczną, która nie ustala znaczenia postanowień Konstytucji w oderwaniu od ich wzajemnego związku<sup>5</sup>. W doktrynie wyrażono pogląd, zgodnie z którym obowiązek płacenia podatków w demokratycznym państwie prawnym „należy traktować jako formę rozwijania i realizowania konstytucyjnej zasady dobra wspólnego”<sup>6</sup>. Wyznaczenie granic

---

<sup>4</sup> Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2024, s. 81.

<sup>5</sup> Por. R. Piotrowski: Sędziowie i granice władzy demokratycznej w świetle Konstytucji RP, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, z. 1/2018, s. 224.

<sup>6</sup> Por. E. Lotko: Konstytucyjny obowiązek płacenia podatków a spójność aksjologiczna, „Prawo i Więź”, nr 4/2021, s. 34.

władztwa podatkowego w państwie, stanowiące istotę problemu konstytucyjnego w niniejszej sprawie, wymaga identyfikacji aksjologii obowiązku podatkowego określonego w ustawie zasadniczej.

Ocenę konstytucyjności projektowanych przepisów należy rozpocząć od rozważenia stanowiska doktryny i orzecznictwa w przedmiocie granic władztwa podatkowego. W myśl poglądów doktryny nakładanie podatków, innych danin publicznych, określanie podmiotów, przedmiotów opodatkowania i stawek podatkowych, a także zasad przyznawania ulg i umorzeń oraz kategorii podmiotów zwolnionych od podatków następuje w drodze ustawy. Tym samym art. 217 Konstytucji postrzegany samoistnie (w oderwaniu od art. 84 Konstytucji), ustanawia wymóg drogi ustawowej dla regulacji wymienionych w nim elementów obowiązku podatkowego (daninowego), określając materię przewidzianej regulacji, ale nie odnosząc się do jej treści<sup>7</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego przepis art. 217 Konstytucji, „rozpatrywany w łączności z art. 84 Konstytucji, dostarcza (...) substratu dla odkodowania zasady władztwa podatkowego, według której państwo ma prawo obciążać podmioty znajdujące się w zakresie jego władzy w celu finansowania swoich zadań (przy tym kluczowe znaczenie ma tutaj zasada wyłączności ustawowej w zakresie danin publicznych)”<sup>8</sup>.

W doktrynie znalazł wyraz pogląd, że podatki (oraz inne daniny publiczne) wyróżnia pośród wszelkich ciężarów publicznych i świadczeń publicznych cecha stałego i podstawowego elementu ustrojowego państwa (źródła jego utrzymania), a bez podatków państwo nie może funkcjonować<sup>9</sup>. W odniesieniu do nich każdorazowo granice nałożonego ciężaru wyznacza ustawa podatkowa, co skutkuje istnieniem domniemania dużej swobody politycznej

<sup>7</sup> Por. W. Sokolewicz: uwagi do art. 217, w: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, red. L. Garlicki, t. 4, Warszawa 2005, s. 9

<sup>8</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/02.

<sup>9</sup> Por. T. Dębowska-Romanowska: Prawo finansowe. Część konstytucyjna wraz z częścią ogólną, Warszawa 2010, s. 124

ustawodawcy w wyznaczaniu materialnych granic opodatkowania<sup>10</sup>. Ustalanie wysokości podatku na określonym poziomie jest wyrazem polityki podatkowej państwa, w zakresie której przysługuje daleko większa swoboda niż przy stanowieniu innych obciążeń, jako że od tego zależy istnienie państwa i wypełnianie przez nie jego podstawowych funkcji. W doktrynie wskazano, że badanie konstytucyjności wysokości podatków przez Trybunał Konstytucyjny nie mieści się w funkcji ustrojowej, którą w demokratycznym państwie prawnym pełni sąd konstytucyjny. Prowadzenie polityki podatkowej, wyznaczanie jej kierunków i administrowanie finansami publicznymi należy bowiem do ustawodawcy i władzy wykonawczej<sup>11</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego podkreślono, że „przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być jednak zgodne ze wszystkimi obowiązującymi normami i zasadami konstytucyjnymi. Nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną. W szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, by stał się on instrumentem konfiskaty mienia”<sup>12</sup>.

Według Trybunału w dziedzinie podatków „ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym”<sup>13</sup>. Zdaniem Trybunału w zakresie systemu podatkowego władza ustawodawcza ma „szeroką swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych (...). Zadanie parlamentu polega (...) na kształtowaniu polityki podatkowej w taki sposób, aby ustanowiony system podatkowy zapewniał państwu systematyczne dochody umożliwiające realizację założonych wydatków, a jednocześnie wpływał na gospodarcze, socjalne i społeczne zachowania podatników”<sup>14</sup>. Następstwem swobody, jaką

---

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Por. A. Krzywoń: Podatki i inne daniny publiczne w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Warszawa 2011, s. 104

<sup>12</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 26/97.

<sup>13</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 50/05.

<sup>14</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 12/94.

ustawodawca ma w kształtowaniu prawa daninowego, jest ograniczenie kompetencji Trybunału, który nie jest uprawniony do oceny celowości poszczególnych rozwiązań przyjmowanych przez ustawodawcę. Kwestia politycznej lub ekonomicznej zasadności rozwiązań wprowadzonych w tym zakresie pozostaje w zasadzie poza kognicją Trybunału<sup>15</sup>, który „może ingerować w tę sferę tylko wówczas, gdy unormowania ustawowe poddawane kontroli w sposób oczywisty godzą w normy, zasady lub wartości konstytucyjne”<sup>16</sup>.

Z tym właśnie przypadkiem konieczności ograniczenia władztwa podatkowego mamy do czynienia w przedmiotowej sprawie. Opiniowane przepisy w sposób oczywisty godzą w normy, zasady lub wartości konstytucyjne w zakresie wskazanym w niniejszej opinii. Przepisy te zakładają bowiem nałożenie podatku na jedną branżę spośród wielu osiągających wysokie zyski, na jeden rodzaj przedsiębiorców spośród wszystkich przedsiębiorców objętych podatkiem dochodowym od osób prawnych. Jako niesprawiedliwe różnicowanie jest to konstytucyjnie zakazaną dyskryminacją, spowodowaną sukcesem gospodarczym, stanowiącym przecież legitymowany cel działalności gospodarczej w warunkach społecznej gospodarki rynkowej opartej na własności prywatnej. W tej gospodarce podmioty osiągające sukces nie powinny doświadczać z tego powodu negatywnych konsekwencji finansowych. Cel tego rodzaju arbitralnego obciążenia podatkowego, mającego charakter swego rodzaju konfiskaty, jakim jest zasilenie budżetu na zasadzie projektowanych przepisów, nie uświęca sam w sobie i nie legitymizuje zastosowanego środka, który może okazać się przeciwnie skuteczny jako przyczyna ograniczenia zdolności prowadzenia działalności gospodarczej przez banki, jak też przez ich różnego rodzaju klientów.

---

<sup>15</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 47/01.

<sup>16</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23/12.

### 3. Zagadnienie statusu prawnego banków.

Ocena zgodności z Konstytucją opiniowanych przepisów wymaga określenia statusu prawnego banków. Zagadnienie to regulowane jest w szczególności w ustawie z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>17</sup>. Stosownie do jej art. 2 “Bank jest osobą prawną utworzoną zgodnie z przepisami ustaw, działającą na podstawie zezwoleń uprawniających do wykonywania czynności bankowych obciążających ryzykiem środki powierzone pod jakimkolwiek tytułem zwrotnym”<sup>18</sup>. Zgodnie z przepisami powołanej ustawy banki mogą być tworzone jako osoby prawne określonego rodzaju: państwowe osoby prawne (banki państwowe), spółdzielcze osoby prawne (banki spółdzielcze), albo spółki akcyjne. Utworzenie banku jest uzależnione od zezwolenia Komisji Nadzoru Finansowego. Bank państwowy może być utworzony przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Wymaganie zezwolenia, reglamentacja gospodarki finansowej banków, a także stała ich kontrola przez organy nadzoru są wprowadzone dla bezpieczeństwa obrotu finansowego. Według Trybunału Konstytucyjnego „wysokie wymagania organizacyjne postawione bankom powodują jednocześnie, że nie są one zwykłymi podmiotami gospodarczymi, lecz – w pewnym sensie – ustawodawca przypisał im funkcję instytucji zaufania społecznego. Świadczy o tym, między innymi, rola wyciągów z ksiąg rachunkowych banków oraz tzw. bankowy tytuł egzekucyjny”<sup>19</sup>. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazło wyraz przekonanie, że „zarówno państwo, jak i całe społeczeństwo, są zainteresowane rozwojem usług bankowych, które charakteryzują się wysokim poziomem profesjonalnym i dają niemal pełną gwarancję bezpieczeństwa obrotu pieniężnego. Sama zaś pozycja

<sup>17</sup> Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe, t.j. Dz. U. z 2024 r. poz. 1646, 1685, 1863, z 2025 r. poz. 146, 222, 525, 769, 820, 1069, (dalej: *ustawa*).

<sup>18</sup> Por. także E. Radziszewski: Definicja legalna banku w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, „Bezpieczny Bank, nr 2/2022, .

<sup>19</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/00.

banków, ich zamożność, jest na pewno wykładnikiem sytuacji gospodarczej kraju”<sup>20</sup>.

#### **4. Zagadnienie zgodności opiniowanych przepisów z art. 32 Konstytucji.**

Ocena przedmiotowych rozwiązań z punktu widzenia art. 32 Konstytucji powinna opierać się na rozumieniu zasady równości, które zostało ustalone w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego. Za istotę równości w rozumieniu art. 32 ust. 1 Konstytucji Trybunał, zgodnie z utrwalonym orzecznictwem, uważa „równe traktowanie adresatów norm, którzy charakteryzują się w równym stopniu określoną cechą prawnie relewantną. W grupie tych osób niedopuszczalne jest różnicowanie, czy to dyskryminujące, czy faworyzujące”<sup>21</sup>.

Istotą tej zasady jest równe traktowanie wszystkich podmiotów charakteryzujących się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną). W uzasadnieniu jednego z orzeczeń Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że “wszystkie podmioty charakteryzujące się daną cechą istotną w równym stopniu, mają być traktowane równo, tzn. według jednakowej miary, bez zróżnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”<sup>22</sup>. Oznacza to jednocześnie dopuszczalność zróżnicowania sytuacji prawnej różnych podmiotów<sup>23</sup>. Dopiero, “jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy odznaczają się określoną cechą wspólną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości”<sup>24</sup>. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego, “takie odstępstwo nie musi jednak oznaczać naruszenia art. 32 konstytucji. Niezbędna jest wówczas ocena przyjętego kryterium zróżnicowania”<sup>25</sup>. W doktrynie znalazło wyraz przekonanie, że zasada

<sup>20</sup> Ibidem.

<sup>21</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/06.

<sup>22</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 17/95.

<sup>23</sup> Ibidem.

<sup>24</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w sprawie o sygn. K 7/98.

<sup>25</sup> Ibidem.

równości oznacza nakaz jednakowego traktowania podmiotów i sytuacji podobnych, a więc „kryje się w niej założenie różnego traktowania podmiotów i sytuacji, które nie mają podobnego (identycznego) charakteru”. Tym samym „sprawą podstawową jest zawsze odpowiedź na pytanie czy owo podobieństwo podmiotów bądź sytuacji zachodzi. W znacznym stopniu zależy to od kryterium, na podstawie którego owo podobieństwo mierzymy – pojawia się tu pojęcie cechy relewantnej, tzn. cechy, której występowanie ma przesądzać o spełnieniu przesłanki podobieństwa”<sup>26</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego oceniając daną regulację z punktu widzenia zasady równości należy ustalić, czy zachodzi podobieństwo jej adresatów, a więc czy możliwe jest wskazanie istnienia wspólnej istotnej cechy faktycznej lub prawnej uzasadniającej ich równe traktowanie<sup>27</sup>. Ustalenie to „musi być dokonywane w oparciu o cel i ogólną treść przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma, często będzie więc miało relatywny charakter. Jeżeli kontrolowana norma traktuje odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, to mamy do czynienia z odstępstwem od zasady równości, nie zawsze jest to jednak równoznaczne z istnieniem dyskryminacji lub uprzywilejowania (...). Konieczna jest jeszcze ocena kryterium, na podstawie którego dokonano owego zróżnicowania”<sup>28</sup>. Równość wobec prawa to także zasadność wybrania takiego, a nie innego kryterium różnicowania podmiotów prawa. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał również „związek zasady równości z zasadą sprawiedliwości, dopuszczając zróżnicowanie w prawie, o ile jest ono usprawiedliwione”<sup>29</sup>.

Zasada równości opodatkowania w orzecznictwie Trybunału jest sytuowana w ramach ogólnej zasady równości (art. 32 Konstytucji), co oznacza nawiązanie również w tym kontekście do formuły, zgodnie z którą „z zasady

<sup>26</sup> Tak L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2024, s. 114.

<sup>27</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 17/95.

<sup>28</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/96.

<sup>29</sup> Tak zwłaszcza w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 17/95.

równości wynika nakaz jednakowego traktowania wszystkich ludzi w obrębie określonej klasy (kategorii), zaś wszystkie podmioty charakteryzujące się w równym stopniu daną cechą istotną (relewantną) powinny być potraktowane równo, a więc według jednakowej miary, bez różnicowań zarówno dyskryminujących, jak i faworyzujących”<sup>30</sup>. Tym samym w przypadku rozkładania obowiązku podatkowego zasada równości wymaga jednakowego, tj. według jednakowej miary, traktowania podmiotów charakteryzujących się daną cechą istotną i zakazuje dyskryminacji<sup>31</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano, że wszelkie odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą zawsze „znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach. Argumenty te muszą mieć:

- po pierwsze, charakter relewantny, a więc pozostawać w bezpośrednim związku z celem i zasadniczą treścią przepisów, w których zawarta jest kontrolowana norma oraz służyć realizacji tego celu i treści. Innymi słowy, wprowadzane zróżnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium (...).
- po drugie, argumenty te muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych.
- po trzecie, argumenty te muszą pozostawać w jakimś związku z innymi wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej (...). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami

---

<sup>30</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 3/94.

<sup>31</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 23.12.

sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie”<sup>32</sup>.

Art. 32 Konstytucji wymaga zachowania równości na płaszczyźnie stanowienia i stosowania prawa. Podmiotem prawa do równego traktowania jest każda osoba fizyczna i prawna<sup>33</sup>.

Podstawowym kryterium, jakie projektodawcy opiniowanych przepisów przyjmują dla wyodrębnienia podmiotów, do których przepisy te mają znaleźć zastosowanie, jest znaczny wzrost zysków banków w Unii Europejskiej od 2022 r.<sup>34</sup>. Biorąc pod uwagę „potrzebę zwiększenia wpływów budżetowych dla zapewnienia finansowania bezprecedensowych wydatków na obronność” projektodawcy uznają, że „niezbędnym jest poniesienie dodatkowego ciężaru podatkowego przez grupę podatników uzyskujących na tle obecnej sytuacji bezprecedensowe zyski”<sup>35</sup>. Mamy zatem do czynienia z arbitralnym ustaleniem kryterium wyodrębnienia adresatów zmiany przepisów ustawowych – wskazano na banki, ponieważ tam są pieniądze. Jednak pieniądze są także w innych branżach gospodarki, a to oznacza, że przedmiotowe przepisy traktują odmiennie adresatów, którzy charakteryzują się wspólną cechą istotną, czyli osiąganiem „bezprecedensowych zysków”<sup>36</sup>, o których mowa w uzasadnieniu projektu. Jednocześnie zaznaczyć należy, że określenie to ma charakter arbitralny ze względu na brak wskazania kryteriów uznania zysków za bezprecedensowe. Należy podkreślić, że wyniki finansowe banków są

<sup>32</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/96.

<sup>33</sup> Tak P. Tuleja: uwagi do art. 32, w : P. Tuleja: Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2019, s. 121.

<sup>34</sup> Tak w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (projekt z dnia 29 sierpnia 2025 f.).

<sup>35</sup> Ibidem.

<sup>36</sup> Pojęciem tym posługuje się Projektodawca w uzasadnieniu projektu. W mojej ocenie jest to pojęcie nieprecyzyjne, nieostre, nie posiadające definicji legalnej.

konsekwencją rozstrzygnięć Rady Polityki Pieniężnej w zakresie polityki pieniężnej (organu umocowanego w art. 227 ust. konstytucji) i mają charakter cykliczny. Wyższą rentowność niż sektor bankowy osiąga wiele podmiotów z innych branż (np. transport i logistyka, sieci handlowe czy hutnictwo). Natomiast zwiększenie stawki CIT dotyczy tylko banków. W uzasadnieniu nie wskazano przesłanek tego rodzaju ograniczenia. Odmienne traktowanie podmiotów charakteryzujących się wspólną cechą relewantną (osiąganie „bezprecedensowych zysków”<sup>37</sup>) jest niezgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji, ponieważ nie znajduje umocowania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. Projektodawca nie powstrzymuje się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych branż, których nie dotyczą zmiany opodatkowania, a tym samym dyskryminuje banki, naruszając ustanowioną w art. 2 Konstytucji zasadę sprawiedliwości społecznej.

Z art. 32 ust. 1 Konstytucji wynika obowiązek równego traktowania podmiotów podobnych. Według Trybunału Konstytucyjnego „wprowadzane różnicowania muszą mieć charakter racjonalnie uzasadniony. Nie wolno ich dokonywać według dowolnie ustalonego kryterium”<sup>38</sup>. Jednakże, wbrew temu założeniu, wprowadzane różnicowanie nie ma charakteru racjonalnie uzasadnionego. Zmiany podatkowe osłabiające sektor bankowy muszą spowodować dysfunkcjonalne następstwa gospodarcze zmniejszając zdolność banków do kredytowania gospodarki Banki działające w formie spółek akcyjnych doświadczą zapewne konsekwencji spadku wartości ich akcji. Nie można wykluczyć niekorzystnych dla klientów banków zmian cen ich usług, co w konsekwencji spowoduje utrudnienie prowadzenia działalności gospodarczej zmniejszające wpływy do budżetu, a więc następstwa przeciwne do zakładanych w uzasadnieniu projektowanych przepisów.

---

<sup>37</sup> Por. przypis nr 36.

<sup>38</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/96.

Wybór banków jako branży, która ma zapewnić zwiększenie wpływów budżetowych, nie jest w uzasadnieniu przedstawiony jako konsekwencja analizy sytuacji w innych branżach osiągających „bezprecedensowe zyski”<sup>39</sup>, ale ma charakter całkowicie arbitralny. Według Trybunału Konstytucyjnego zakaz arbitralności w działaniu władzy publicznej jest, obok poszanowania godności człowieka, jednym z filarów demokratycznego państwa prawnego<sup>40</sup>. Arbitralny charakter wyboru dokonanego przez projektodawców w odniesieniu do tak złożonego problemu pogłębia brak racjonalności opiniowanego rozwiązania.

Według Trybunału Konstytucyjnego „podstawą każdego systemu norm prawnych jest fikcja prawna racjonalności prawodawcy”<sup>41</sup>, a jednocześnie „punktem wyjścia dla kontroli konstytucyjności prawa jest zawsze założenie racjonalnego działania ustawodawcy”<sup>42</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znajduje wyraz przekonanie, „że wszelkie działania prawodawcy są efektem dogłębnego rozważenia problemu i dojrzałej decyzji znajdującej racjonalne uzasadnienie. Wynika więc stąd, że stanowione prawo cechuje się założonym z góry racjonalizmem”<sup>43</sup>.

To właśnie ów racjonalizm ustawodawcy, potwierdzony w treści ustawy, pozwala wymagać respektowania prawa. Zdaniem Trybunału „odrzuć fikcji racjonalności ustawodawcy wiązałoby się z dopuszczeniem możliwości podważania poszczególnych aktów prawnych i odmowy ich stosowania, to zaś groziłoby rozprzężeniem wszystkich więzi prawnych i społecznych. Skoro punktem wyjścia jest przyjęcie racjonalności ustawodawcy (i wynikającego stąd racjonalizmu poszczególnych unormowań prawnych), to racjonalizm stanowionego prawa musi zostać uznany za składową przyzwoitej legislacji”<sup>44</sup>,

---

<sup>39</sup> Por. uwagi w przypisie 36.

<sup>40</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/04.

<sup>41</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

<sup>42</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 5/99.

<sup>43</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 6/04.

<sup>44</sup> Ibidem.

nieodzownej dla zagwarantowania zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa.

Niezgodność opiniowanych przepisów z zasadą racjonalności ustawodawcy jest równoznaczna z ich niezgodnością z art. 2 Konstytucji RP.

Projektowane przepisy, w myśl których jedynie banki i właśnie banki mają zasilić budżet niezależnie od dysfunkcyjnych konsekwencji tego rozwiązania dla gospodarki, są z tego względu niezgodne z zasadą rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych.

Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie kilkakrotnie odniósł się do relewantnej w niniejszej sprawie zasady rzetelności i sprawności działalności instytucji publicznych, stosując tę zasadę bezpośrednio jako wzorzec kontroli kwestionowanych przepisów<sup>45</sup>, jak i odwołując się do niej pośrednio, dla uzupełnienia argumentacji w zakresie zgodności oceny unormowań z innymi wzorcami wyrażonymi w części artykułowej Konstytucji<sup>46</sup>. Projektodawca narusza tę zasadę, ponieważ tworzy rozwiązanie sprowadzające immanentne ryzyko niezgodnego z Konstytucją RP nakładania podatków, a tym samym działania wbrew konstytucyjnemu nakazowi rzetelności i sprawności, w sposób potencjalnie dysfunkcyjny ze względu na możliwość destabilizacji działalności banków i w konsekwencji spowodowania zagrożenia dla wolności działalności gospodarczej.

W dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że stworzenie instytucji publicznej „w kształcie uniemożliwiającym jej rzetelne i sprawne działanie” narusza „zasady państwa prawnego w zakresie konstytucyjnego prawa obywateli”<sup>47</sup>. Trybunał Konstytucyjny, dokonując oceny konkretnej instytucji publicznej utworzonej ustawą<sup>48</sup>, sformułował tym samym przesłanki oceny zgodności z ustawą

<sup>45</sup> Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 31/06.

<sup>46</sup> Tak przykładowo w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

<sup>47</sup> Tak w sentencji wyroku w sprawie o sygn. K 14/03.

<sup>48</sup> Trybunał w szczególności stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów ustawy z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz. U. z 2003 r. Nr 45, poz. 391 ze zm.).

zasadniczą także innych instytucji publicznych, na co wyraźnie wskazano w uzasadnieniu powoływanego wyroku, a więc w szczególności instytucji publicznych służących zagwarantowaniu niezakłóconego funkcjonowania banków jako legitymowanego interesu publicznego powiązanego z wolnością działalności gospodarczej w społecznej gospodarce rynkowej.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (tzw. preambuły), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. (...) Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym uzasadnione jest ich uznanie za niezgodne z Konstytucją”<sup>49</sup>.

W świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego argumenty na rzecz odstępstwa od nakazu równego traktowania podmiotów podobnych muszą mieć charakter proporcjonalny, a więc waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych<sup>50</sup>.

Nierówne potraktowanie podmiotów podobnych, a więc banków oraz innych branż, które odnotowały wzrost zysków, narusza zasady społecznej gospodarki rynkowej arbitralnie ograniczając zdolność sektora bankowego do sprostania warunkom konkurencyjnej rywalizacji. Waga interesu, któremu ma służyć nierówne traktowanie podmiotów uczestniczących w działalności

---

<sup>49</sup> Ibidem.

<sup>50</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/96.

gospodarczej, a więc zasilenie budżetu, nie pozostaje w odpowiedniej proporcji do wagi interesów naruszonych, do których należy niezakłócone funkcjonowanie gospodarki rynkowej oraz pożytki w zakresie rozwoju gospodarczego wynikające z utrzymania wartości akcji banków, niepodwyższania przez banki prowizji i opłat oraz nieobniżania oprocentowania lokat. Łatwe do uzyskania doraźnie zasilenie budżetu nie przeważa nad obniżeniem konkurencyjnej zdolności banków.

Naruszenie zasady proporcjonalności ingerencji, powodujące niezgodność z zasadą równości, polega także na tym, że opiniowane rozwiązania traktują jednolicie, w sposób automatyczny, wszystkie banki, niezależnie od ich rzeczywistej sytuacji, a także od ich statusu, zróżnicowanego przez wprowadzony w ustawie podział na banki państwowe, spółdzielcze i spółki akcyjne. Naruszeniem zasady proporcjonalności, a tym samym także zasady równości ze względu na nieproporcjonalne odstępstwo od zasady równego traktowania podmiotów podobnych, jest stosowanie jednolitej reguły („jednolite rozłożenie dodatkowego ciężaru podatkowego”<sup>51</sup>) wobec podmiotów wyodrębnionych ze względu na funkcję, jaką pełnią „w procesie obrotu szeroko rozumianym kapitałem”<sup>52</sup>. Przyjęcie kryterium pełnionej funkcji ekonomicznej, a więc „udziału w kreowaniu oraz transferze środków pieniężnych między podmioty spoza sektora finansowego”<sup>53</sup>, stanowi przyczynę nieproporcjonalnego w skutkach ujednolicenia regulowanych podmiotów „niezależnie od różnic regulacyjnych oraz podstaw prawnych dotyczących ich funkcjonowania”<sup>54</sup>. Prowadzi to nie tylko do naruszenia konstytucyjnej zasady równości, ale także do naruszenia wynikających z Konstytucji gwarancji dla banków spółdzielczych.

---

<sup>51</sup> Tak w uzasadnieniu projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych i ustawy o podatku od niektórych instytucji finansowych (projekt z dnia 29 sierpnia 2025 f.).

<sup>52</sup> Ibidem.

<sup>53</sup> Ibidem.

<sup>54</sup> Ibidem.

Funkcjonowanie spółdzielni, w tym banków spółdzielczych, należy rozpatrywać z punktu widzenia konstytucyjnych zasad ustroju państwowego znajdujących odniesienie do spółdzielczości, a więc zasady społeczeństwa obywatelskiego, zasady poszanowania dialogu społecznego i zasady pomocniczości, a także zasady społecznej gospodarki rynkowej, zasady ochrony własności oraz zasady demokratycznego państwa prawnego. Istotne rozwiązania, dotyczące opodatkowania także banków spółdzielczych zawarte w opiniowanym projekcie ustawy, budzą wątpliwości z punktu widzenia ich zgodności z Konstytucją, zwłaszcza w świetle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego.

Konstytucja w żadnym z przepisów nie wspomina wprost o spółdzielczości. Nie oznacza to, w myśl stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, że tworzenie i działalność spółdzielni nie ma wymiaru konstytucyjnego<sup>55</sup>. Art. 58 Konstytucji zapewnia każdemu wolność zrzeszania się. Wprawdzie przepis ten znajduje się w tej części rozdziału II Konstytucji, która zaopatrzona została tytułem “Wolności i prawa polityczne”, jednak nie oznacza to wyłączenia spod konstytucyjnej ochrony zrzeszeń nie mających “politycznego” charakteru. Umieszczenie art. 58 Konstytucji w określonej jednostce systematycznej jej tekstu nie może nie pociągać za sobą skutków dla interpretacji tego przepisu, jednak nie powinny to być skutki polegające na zacieśnieniu zakresu wyrażonej w nim normy. Dlatego przyjąć należy, że działalność spółdzielni nie jest wyłączona spod gwarancji, które ustanawia wymieniony przepis Konstytucji. Według cytowanego poglądu Trybunału Konstytucyjnego art. 12 Konstytucji, proklamujący jedną z zasad ustrojowych RP, obejmuje swoim zakresem wolność tworzenia i działania nie tylko organizacji odpowiadających swym charakterem wymienionym w tym przepisie typom, czyli związków zawodowych, organizacji społeczno-zawodowych rolników, stowarzyszeń, ruchów obywatelskich i fundacji, ale także – “innych

---

<sup>55</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie K 5/01.

dobrowolnych zrzeszeń”. To ostatnie określenie jest tak szerokie, że obejmuje swym zakresem również spółdzielnie. Z tego względu należy uznać, że automatyzm rozwiązań podatkowych powodujący ich zastosowanie także wobec banków spółdzielczych, stanowi naruszenie zasady proporcjonalności, powodujące immanentną niezgodność z art. 32 Konstytucji, ale także narusza zasadę proporcjonalności dekodowaną z art. 2 Konstytucji.

W orzecnictwie Trybunału Konstytucyjnego i w doktrynie ugruntowane jest przekonanie, że istotną część treści normatywnej art. 2 Konstytucji RP stanowi zasada zaufania obywateli do państwa i tworzonego przez nie prawa. Na tę z kolei zasadę składają się liczne, bardziej szczegółowe reguły, nazywane przez Trybunał Konstytucyjny w jego orzecnictwie “zasadami przyzwoitej legislacji”<sup>56</sup>; należy do nich zasada proporcjonalności, która – jako zasada tworzenia prawa – musi być respektowana w demokratycznym państwie prawnym. W myśl tej zasady środki zastosowane do osiągnięcia założonego przez ustawodawcę celu powinny być do tego celu proporcjonalne. Ocena proporcjonalności powinna, według Trybunału Konstytucyjnego, „udzielać odpowiedzi na trzy pytania: 1) czy wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (kryterium przydatności); 2) czy regulacja ta jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (kryterium konieczności); 3) czy efekty wprowadzanej regulacji pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela (proporcjonalność sensu stricto)”<sup>57</sup>. Trybunał uznał, że art. 2 Konstytucji RP jest źródłem zasady proporcjonalności i może być wzorcem stanowiącym wyłączną podstawę kontroli konstytucyjności<sup>58</sup>. Wskazał również, że ocena naruszenia zasady proporcjonalności przez zawarte w ustawie

<sup>56</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/98.

<sup>57</sup> Por. w szczególności w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 11/94. Por. także M. Chmaj, M. Urbaniak: Komentarz do Konstytucji RP. Art. 2, Warszawa 2022, s. 65 i nast.

<sup>58</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. P 8/10.

rozwiązania powinna być dokonywana z perspektywy efektywności regulacji, konieczności oraz stopnia dolegliwości<sup>59</sup>.

W obecnym kształcie opiniowana regulacja nie jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków bez generowania negatywnych z punktu widzenia jej celu wskazanych już skutków ubocznych, do których należy w szczególności zakłócenie funkcjonowania zależnych od kondycji banków korzystających z kredytów podmiotów gospodarczych oraz korzystających z usług banków ich klientów, w tym gospodarstw domowych.

W zakresie kryterium konieczności należy wskazać na to, że opiniowana regulacja wprowadzając nierówne traktowanie podmiotów gospodarczych osiągających „bezprecedensowe zyski”<sup>60</sup>, nie jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana. Interes ten powinien być chroniony bez naruszania zasad konstytucyjnych.

W zakresie kryterium proporcjonalności sensu stricto należy stwierdzić, że efekty wprowadzanej regulacji – a więc nierówne traktowanie podmiotów osiągających „bezprecedensowe zyski”<sup>61</sup> – nie pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych na banki i mogą zagrażać ich zdolności działania. Według Trybunału Konstytucyjnego „wywiedziona z art. 2 Konstytucji zasada proporcjonalności szczególny nacisk kładzie na adekwatność celu legislacyjnego i środka użytego do jego osiągnięcia. To znaczy, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybrać środki skuteczne dla osiągnięcia celów założonych, a zarazem najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu”<sup>62</sup>.

---

<sup>59</sup> Ibidem.

<sup>60</sup> Por. przypis nr 36.

<sup>61</sup> Ibidem.

<sup>62</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. Kp 4/08.

Opiniowana regulacja jest zatem niezgodna z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ jej uchwalenie doprowadzi do naruszenia konstytucyjnych zasad przydatności, konieczności i proporcjonalności sensu stricto. Negatywne skutki przedmiotowych przepisów przeważają, a zatem ma miejsce naruszenie zakazu nadmiernej ingerencji, a więc niedopuszczalne w demokratycznym państwie prawnym naruszenie zasady proporcjonalności.

Jak już wskazano argumenty na rzecz odstępstwa od zasady równego traktowania podmiotów podobnych muszą pozostawać w związku z „wartościami, zasadami czy normami konstytucyjnymi, uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych (...) jedną z takich zasad konstytucyjnych jest zasada sprawiedliwości społecznej ( ...). Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych ma więc znacznie większe szanse uznania za zgodne z Konstytucją, jeżeli pozostaje w zgodzie z zasadami sprawiedliwości społecznej lub służy urzeczywistnieniu tych zasad. Zostaje ono natomiast uznane za niekonstytucyjną dyskryminację (uprzywilejowanie), jeżeli nie znajduje podtrzymania w zasadzie sprawiedliwości społecznej. W tym sensie zasady równości wobec prawa i sprawiedliwości społecznej w znacznym stopniu nakładają się na siebie”<sup>63</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sprawiedliwość społeczna jest definiowana jako „dążenie do zachowania równowagi w stosunkach społecznych i powstrzymywania się od kreowania nieusprawiedliwionych, niepopartych obiektywnymi wymogami i kryteriami przywilejów dla wybranych grup obywateli”, a także podkreśla się, że „sprawiedliwość społeczna jest celem, który ma urzeczywistniać demokratyczne państwo prawne. Nie jest demokratycznym państwem prawnym państwo, które nie realizuje idei sprawiedliwości”<sup>64</sup>.

---

<sup>63</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/96.

<sup>64</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 8/98.

Projektowane przepisy kreują nieusprawiedliwione przywileje dla tych branż osiągających „ bezprecedensowe zyski”<sup>65</sup>, których nie dotyczy zamiar wprowadzenia wyższej stawki podatku dochodowego. Uzasadnienie projektu nie wskazuje żadnych kryteriów usprawiedliwiających tego rodzaju uprzywilejowanie nadając mu arbitralny charakter. Mamy zatem do czynienia z projektem, który nie realizuje idei sprawiedliwości, ponieważ kreuje niepoparte obiektywnymi kryteriami uprzywilejowanie.

Według Trybunału Konstytucyjnego wyrażona w art. 2 Konstytucji zasada sprawiedliwości społecznej nie stanowi jedynie ogólnej zasady ustrojowej Rzeczypospolitej Polskiej czy też swoistej „dyrektywy programowej”. Zdaniem Trybunału „na gruncie tego przepisu można wskazać szczególne prawo podlegające ochronie, jakim jest prawo do sprawiedliwego traktowania, jeśli zarazem jest ono odnoszone do sfery stosunków objętych gwarancjami konstytucyjnymi, choćby ogólnie ujętymi. Jest ono sprzężone z obowiązkiem państwa stania na straży sprawiedliwości społecznej poprzez zaniechanie aktów (działań) mogących stać z nią w sprzeczności oraz eliminowanie takich aktów, które uznano za godzące w tę zasadę. Dotyczy to zarówno etapu stanowienia, jak i stosowania prawa. Należy zauważyć, że ukształtowane już od dawna orzecznictwo Trybunału odnajdywało w zasadzie wyrażonej obecnie w art. 2 Konstytucji podstawę dla ochrony dostatecznie skonkretyzowanych praw podmiotowych, np. prawa do ochrony interesów w toku, ochronę praw nabytych, ochronę przed arbitralnym kreowaniem prawa ze skutkiem wstecznym etc. Wszystkie te utrwalone w orzecznictwie i spotykające się z powszechną akceptacją doktrynalną prawa podmiotowe znajdują swoje oparcie w zasadzie sprawiedliwości ściśle sprzężonej z zasadą demokratycznego państwa prawa”<sup>66</sup>. W świetle powołanego stanowiska Trybunału ustawodawca ma obowiązek odmowy ustanowienia projektowanych przepisów, ponieważ

---

<sup>65</sup> Por. przypis 36.

<sup>66</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 26/01.

godzą one w zasadę sprawiedliwości społecznej poddając jedynie jedną z branż osiągających „bezprecedensowe zyski”<sup>67</sup> wprowadzeniu wyższej stawki podatku dochodowego ze względu na potrzebę zwiększenia wpływów budżetowych. Zarazem też opiniowane przepisy naruszają zasadę ochrony interesów w toku ze względu na projektowany okres dostosowawczy (wchodzą w życie w istotnym zakresie od 1 stycznia 2026 r.).

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazano na ścisły związek zasady sprawiedliwości społecznej z zasadą sprawiedliwości podatkowej<sup>68</sup>. Zwraca uwagę znajdujący zastosowanie w odniesieniu do opiniowanych przepisów pogląd Trybunału, zgodnie z którym „nie można, zdaniem Trybunału, zgodzić się na to, aby równowaga budżetowa była utrzymywana kosztem tej jednej mniejszościowej grupy podatników, podczas gdy pozostali podatnicy (...) korzystają z preferencji podatkowych z uszczerbkiem dla tego samego budżetu”<sup>69</sup>, a temu właśnie służy projektowana ustawa mająca chronić równowagę budżetową kosztem banków. Według Trybunału „zasada sprawiedliwości społecznej w zakresie problematyki podatkowej łączy się z zasadą sprawiedliwości podatkowej. Elementami zasady sprawiedliwości podatkowej są zaś powszechność i równość obowiązków podatkowych”<sup>70</sup>. W przypadku opiniowanych przepisów równość ta nie została zachowana.

## **5. Zagadnienie zgodności opiniowanych przepisów z art. 20 i 22 Konstytucji.**

Doniosłym problemem powstającym w wyniku rozwiązań wprowadzonych przez projektowane przepisy jest kwestia konstytucyjności ograniczenia wolności działalności gospodarczej i dopuszczalnych granic tego ograniczania, a

---

<sup>67</sup> Por. przypis nr 36.

<sup>68</sup> Por. P. Tuleja: uwagi do art. 2, w: M. Safjan, L. Bosek' red: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. I, s. 250.

<sup>69</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/06.

<sup>70</sup> Ibidem.

także kryteriów stosowanych przy ocenie konstytucyjności ograniczeń, wielokrotnie podejmowana w doktrynie i orzecznictwie.

Społeczna gospodarka rynkowa, zgodnie z treścią art. 20 konstytucji „stanowi podstawę ustroju gospodarczego RP”. Cechami konstytucyjnymi pożądanego przez ustrojodawcę modelu gospodarki, w ujęciu tego artykułu, są: wolność gospodarcza, własność prywatna oraz solidarność, dialog i współpraca partnerów społecznych. Na tych trzech założeniach opiera się bowiem, zgodnie z jego treścią, społeczna gospodarka rynkowa. Według Trybunału Konstytucyjnego „w płaszczyźnie konstytucyjnoprawnej społeczna gospodarka rynkowa wyznaczona jest z jednej strony przez podstawowe, tradycyjne elementy rynku w postaci wolności gospodarczej i własności prywatnej, z drugiej zaś przez solidarność społeczną, społeczny dialog i współpracę partnerów społecznych. W ujęciu art. 20 konstytucji społeczna gospodarka rynkowa stanowi więc nie tylko określony model ekonomiczny, ale także pożądaný przez ustrojodawcę obraz ładu społecznego”<sup>71</sup>.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej „ustrój gospodarczy ma się opierać na powiązaniu dwóch podstawowych idei: gospodarki rynkowej i państwa socjalnego. Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada, że państwo może: ingerować w zależności od koniunktury lub recesji w stosunki gospodarcze, tak aby łagodzić skutki mechanizmów rynkowych w celu utrzymania równowagi makroekonomicznej; programować i prognozować rozwój gospodarczy w skali makroekonomicznej; inspirować uczestników rynku do uwzględniania w swych działaniach także interesu państwowego; kreować działania równoważące rynek, a także pełnić funkcje ogólnospołeczne”<sup>72</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego położenie w art. 20 Konstytucji przez ustrojodawcę akcentu na pojęcie „społeczna gospodarka” oznacza odejście „od

---

<sup>71</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 17/00.

<sup>72</sup> Ibidem.

czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę. Użyte w art. 20 sformułowanie “społeczna gospodarka rynkowa” należy więc rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych (...) Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw (...)”<sup>73</sup>.

Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że przy interpretacji art. 20 Konstytucji należy uwzględnić jego związek z art. 1 i art. 2 konstytucji<sup>74</sup>. Art. 1 konstytucji stanowi, że “Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Zdaniem Trybunału z przepisu tego wynika „dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez Konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej”<sup>75</sup>. Jednak dobro wspólne to także dobro banków, które – w świetle opiniowanych przepisów – okazuje się mniej istotne i warte ochrony aniżeli dobro pozostałych branż osiągających „bezprecedensowe zyski”<sup>76</sup>.

Znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20, a więc “społeczna gospodarka rynkowa”, “solidarność”, “dialog i współpraca partnerów społecznych”, musi być odczytywane także w związku z art. 2, formułującym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego „bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma społecznej gospodarki. Treść art. 20

---

<sup>73</sup> Ibidem.

<sup>74</sup> Ibidem.

<sup>75</sup> Ibidem.

<sup>76</sup> Por. przypis nr 36.

konstytucji nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 konstytucji; pojęcie “społecznej gospodarki rynkowej” i “solidarności” ma swoje odniesienie do zasady sprawiedliwości społecznej, zaś pojęcie “dialogu i współpracy partnerów społecznych” do zasady państwa demokratycznego. (...) społeczna gospodarka rynkowa ma swoje szersze podstawy, niż tylko te w art. 20 konstytucji. Społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach winien jednak określić ustawodawca”<sup>77</sup>. Projektowane przepisy zakładają jednak ingerencję ustawodawcy w gospodarkę rynkową wbrew zasadzie demokratycznego państwa prawnego, a bez poszanowania tej zasady, jak wskazuje Trybunał Konstytucyjny w powołanym wyroku, nie ma społecznej gospodarki rynkowej. Projekt zatem sprowadza nieuchronne ryzyko destrukcyjnych konsekwencji dla społecznej gospodarki rynkowej i z tego względu jest niezgodny z Konstytucją.

W orzecznictwie Trybunału znalazło wyraz przekonanie, iż społeczna gospodarka rynkowa „wspiera się na solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych,” co zakłada koncepcję równowagi interesów uczestników rynku i zarazem poszanowania ich autonomii, tworząc konstytucyjną gwarancję negocjacyjnego sposobu rozstrzygania spraw spornych, umożliwiającą przewyższanie napięć i konfliktów w procesie gospodarowania. Źródeł powyższych wartości upatrywać należy w filozofii społecznej, znanej pod nazwą solidaryzmu społecznego. Zgodnie z poglądami jego przedstawicieli życie społeczne opiera się na współzależności i współodpowiedzialności wszystkich jego uczestników. Solidaryzm głosi zgodność i wspólnotę interesów wszystkich jednostek i grup społecznych w obrębie danej społeczności, a także obowiązek partycypowania w obciążeniach

---

<sup>77</sup> Ibidem.

na rzecz społeczeństwa. Zakłada wzajemne zrozumienie między jednostkami, grupami społecznymi i państwem”<sup>78</sup>. Opiniowane rozwiązania trudno pogodzić z tak rozumianą zasadą solidaryzmu społecznego, ponieważ obciążają tylko jedną branżę.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wyrażono pogląd, że „idee równości społecznej i solidarności wymagają, aby ciężar kryzysu gospodarczego obarczał wszystkie warstwy społeczne, a nie dotykał w sposób szczególny tylko niektóre z nich (...) oraz że społeczna solidarność znajduje się u podstaw funkcji redystrybucyjnej zasady sprawiedliwości społecznej”<sup>79</sup>.

Wolność gospodarcza jest zasadą ustrojową wyrażoną w art. 20 Konstytucji, w myśl którego wolność działalności gospodarczej to jedna z podstaw społecznej gospodarki rynkowej. Trybunał Konstytucyjny, uznając, iż zasada wolności gospodarczej należy do fundamentów ustrojowych państwa, „przyjmuje, że zasada ta wymaga interpretacji prawa *in dubio pro libertate*”<sup>80</sup>. Zgodnie z art. 22 Konstytucji RP ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Ustrojodawca odsyłając do ustawy nie zwalnia ustawodawcy z respektowania konstytucyjnych standardów.

Trybunał Konstytucyjny podkreślał w swoim orzecznictwie, że ustawodawca „może nowelizować prawo, także na niekorzyść obywateli, jeżeli odbywa się to w zgodzie z konstytucją”<sup>81</sup>. Jak już wspomniano w pkt 2 niniejszej opinii odpowiada to ogólniejszemu przeświadczeniu, iż władzy ustawodawczej przysługuje prawo decyzji w kształtowaniu dochodów i wydatków państwa. „Władza ustawodawcza ma w tej dziedzinie szeroką swobodę wyboru pomiędzy różnymi konstrukcjami zobowiązań podatkowych, w rozmaity sposób realizującymi politykę gospodarczą państwa, której

---

<sup>78</sup> Ibidem.

<sup>79</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 13/92.

<sup>80</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 32/05.

<sup>81</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 7/95.

konkretyzację stanowi przejawiająca się w treści tych regulacji polityka podatkowa”<sup>82</sup>. Ustawodawca jest uprawniony do stanowienia prawa odpowiadającego założonym celom politycznym i gospodarczym... Za wybór właściwych metod i celów działania parlament ponosi odpowiedzialność przed swoim elektoratem”<sup>83</sup>. Według Trybunału uznać należy, że ustawodawca ma swobodę powiększania obciążeń podatkowych obywateli, chyba że zakres tych obciążeń stanie się tak szeroki, iż podatek stanie się instrumentem konfiskaty mienia<sup>84</sup>.

Swoboda ustawodawcy w kształtowaniu materialnych treści prawa podatkowego jest jednak w swoisty sposób “równoważona” istnieniem po stronie ustawodawcy obowiązku szanowania proceduralnych aspektów zasady demokratycznego państwa prawnego, a w szczególności szanowania zasad “przyzwoitej legislacji”. Zasady te – stanowiące przejaw ogólnej zasady zaufania obywatela do państwa – wyrażają się m.in. obowiązkiem ustawodawcy do ustanawiania “odpowiedniej” *vacatio legis*<sup>85</sup> oraz do należytego formułowania przepisów przejściowych. Według Trybunału “W demokratycznym państwie prawnym stanowienie i stosowanie prawa nie może być pułapką dla obywatela, a obywatel powinien mieć możliwość układania swoich spraw w zaufaniu, iż nie naraża się na niekorzystne skutki prawne swoich decyzji i działań niemożliwe do przewidzenia w chwili podejmowania tych decyzji i działań”<sup>86</sup>. Tego rodzaju pułapką dla klientów banków, a zwłaszcza prowadzących działalność gospodarczą, a także dla samych banków, są właśnie opiniowane przepisy.

Gdy chodzi o legislację podatkową, to w dotychczasowym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego wskazywano już, iż nie jest, w zasadzie,

---

<sup>82</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 8/93.

<sup>83</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 12/95.

<sup>84</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 26/97.

<sup>85</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 1/94.

<sup>86</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 25/95.

dopuszczalne dokonywanie zmian obciążeń podatkowych w ciągu roku<sup>87</sup>; zmiany takie, gdy chodzi o ukształtowanie podatku dochodowego od osób fizycznych, powinny wchodzić w życie przynajmniej na miesiąc przed końcem poprzedniego roku podatkowego<sup>88</sup>. Nie są to wprawdzie wymagania o bezwzględnie wiążącym charakterze, ale odstępianie od nich dopuszczalne jest tylko, gdy przemawiają za tym uzasadnione argumenty prawne.

Opiniowane przepisy ograniczają wolność działalności gospodarczej banków ze względu na wprowadzenie zmian w zakresie opodatkowania, co może zmniejszyć zdolność do prowadzenia wspomnianej działalności. Według Trybunału Konstytucyjnego „działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości”<sup>89</sup>.

Według Trybunału Konstytucyjnego legislacja podatkowa zawsze podlegać więc musi starannej ocenie z punktu widzenia dochowania wymagań proceduralnych.. „Skoro bowiem jej efekty dla obywatela przybierają konkretny wymiar finansowy i często łączą się z uszczupleniem jego dochodów, ustawodawca musi kształtować nowe regulacje podatkowe z uwzględnieniem faktu, że podatnik – zakładając stabilność wcześniejszych przepisów – zaplanował pewne posunięcia ekonomiczne, a różne jego interesy znajdować się mogą w toku. Nie można oczywiście przypisywać ochronie tych interesów charakteru absolutnego, bo zmienność prawa jest elementem, z którym muszą

---

<sup>87</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 13/93.

<sup>88</sup> Tak w uzasadnieniu orzeczenia w sprawie o sygn. K 28/95.

<sup>89</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 10/97.

się liczyć obywatele. W każdym jednak razie w sytuacjach, gdy przepisy prawa wyznaczały pewien horyzont czasowy dla zaplanowania i przeprowadzenia określonego przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego, nie można zmieniać takich „reguł gry” przed upływem okresu czy terminu, który przewidział sam ustawodawca. Skoro bowiem, w zaufaniu do obowiązującego prawa, zostało już rozpoczęte określone przedsięwzięcie, a prawo przewidywało, iż będzie się ono realizować w pewnym okresie czasu, to – wyjąwszy sytuacje szczególne – obywatel powinien mieć pewność, że będzie mógł ten okres czasu bezpiecznie wykorzystać. Rozpoczęcie przedsięwzięcia finansowego czy gospodarczego wiąże się z reguły z dokonaniem pierwszych nakładów, a nagła zmiana ram prawnych takiego przedsięwzięcia może narazić obywatela na poważne straty”<sup>90</sup>. Pewność, o której mowa w powołanym orzeczeniu Trybunału, jest podstawową gwarancją wolności działalności gospodarczej i z tego względu należy zapewnić stabilność reguł funkcjonowania także bankom.

Ocena konstytucyjności opiniowanych przepisów powinna zatem uwzględniać problem ochrony interesów w toku, a więc konsekwencji wprowadzanych obciążeń podatkowych dla ewentualnych przedsięwzięć inwestycyjnych banków rozpoczętych przed zmianą ich sytuacji gospodarczej.

Trybunał Konstytucyjny uznaje, że „klauzula demokratycznego państwa prawnego i wynikająca z niej zasada zaufania obywatela do państwa nakładają na ustawodawcę obowiązek takiego formułowania nowych przepisów podatkowych, które szanuje tzw. interesy w toku, a więc przedsięwzięcia gospodarcze i finansowe rozpoczęte pod rządami przepisów poprzednich. Obowiązek uwzględnienia „interesów w toku” może być oczywiście relatywizowany powołaniem się na ogólny argument ryzyka gospodarczego, które odnosi się także do zmian stanu prawnego. Obowiązkowi temu należy jednak przypisać bardziej kategoryczny charakter w tych wszystkich sytuacjach,

---

<sup>90</sup> Tak Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 26/97.

w których ustawodawca wyznaczył pewien okres czasu, w którym miało być możliwe prowadzenie interesów według z góry ustalonych zasad czy reguł gry. W takim bowiem wypadku ustawodawcę wiąże zasada zaufania obywatela do państwa (czy – mówiąc bardziej poprawnie – zasada lojalności państwa wobec obywatela): jeżeli w przepisie prawa zapewniono obywatela, że przez pewien czas obowiązywać go będą pewne reguły, a obywatel – kierując się tym zapewnieniem – rozpoczął konkretne działania, to reguł tych nie można już zmieniać na niekorzyść obywatela. Zawsze jednak muszą być równocześnie spełnione trzy przesłanki: 1) przepisy prawa muszą wyznaczać pewien horyzont czasowy dla realizowania określonych przedsięwzięć (w prawie podatkowym horyzont ten musi przekraczać okres roku podatkowego), 2) przedsięwzięcie to – ze swej natury – musi mieć charakter rozłożony w czasie i nie może się zrealizować w wyniku jednorazowego znaczenia gospodarczego, 3) obywatel musi faktycznie rozpocząć określone przedsięwzięcie w okresie obowiązywania owych przepisów<sup>91</sup>. Reguły te mają chronić obywateli, ale należy je także odnieść do sytuacji banków ze względu na zasadnicze znaczenie ich funkcjonowania dla sytuacji obywateli i możliwości funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej.

Ograniczenie wolności działalności gospodarczej w drodze ustawy polega jednak także w przypadku przedmiotowych przepisów na ustanowieniu regulacji naruszającej zasadę proporcjonalności, a tym samym na wprowadzeniu ograniczenia w drodze konstytucyjnie wykluczonej, co powoduje konieczność uznania opiniowanych przepisów za niezgodne z art. 22 Konstytucji.

Zagadnienie naruszenia zasady proporcjonalności wymaga oceny konsekwencji opiniowanych przepisów w zakresie ingerencji w sferę prawa własności. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, w myśl którego „nie każde oddziaływanie ustawodawcy na sytuację majątkową jednostki jest równoznaczne z ingerowaniem w sferę prawa własności. Nie jest

---

<sup>91</sup> Ibidem.

ingerowaniem w sferę prawa własności (nie jest ograniczeniem własności w rozumieniu art. 64 ust. 3 konstytucji) zobowiązywanie odpowiednich podmiotów do ponoszenia określonych ciężarów finansowych (danin) na cele publiczne. Przyjęcie tezy (...), że każde ograniczenie majątkowe, w tym nałożenie np. podatku czy innej daniny, zawsze jest ograniczeniem własności (art. 64 ust. 3) prowadziłooby do wniosku, że każda niekorzystna zmiana w sytuacji majątkowej obywatela jest ograniczeniem jego własności”<sup>92</sup>.

Jednak o zagadnieniu konfiskaty mienia Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie wypowiadał się w kontekście obciążeń podatkowych obywateli, wskazując na niedopuszczalność ukształtowania przez ustawodawcę obowiązku podatkowego w taki sposób, iż stanie się on instrumentem konfiskaty mienia<sup>93</sup>. Przekroczenie przez ustawodawcę granic przyznanej mu swobody działania przy nakładaniu obciążeń finansowych na obywatela lub inny podmiot może przekształcić obowiązek podatkowy w swego rodzaju konfiskatę mienia.

W świetle orzecznictwa konstytucyjnego wprowadzone w opiniowanych przepisach ograniczenia w sposobie korzystania z własności mogą zostać uznane za konstytucyjnie dopuszczalne wówczas, gdy są uzasadnione potrzebą ochrony wartości konstytucyjnych<sup>94</sup> (dookreślają je postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji oraz inne normy konstytucyjne) i są konieczne w demokratycznym państwie. Wskazuje to na potrzebę respektowania zasady proporcjonalności, według której użyte przez ustawodawcę środki powinny pozostawać w odpowiedniej proporcji do zamierzonego rezultatu<sup>95</sup>. Dotyczy to opiniowanych przepisów ustanawiających nowe zobowiązania podatkowe,

Art. 31 ust. 3 Konstytucji RP stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego

---

<sup>92</sup> Ibidem.

<sup>93</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 18/98.

<sup>94</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. SK 6/12.

<sup>95</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 29/06.

bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw.

W myśl art. 64 ust. 1 i 2 każdy ma prawo do własności, a także innych praw majątkowych, które podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej.

Stosownie do art. 2 ustawy zasadniczej Rzeczpospolita jest demokratycznym państwem prawnym, urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej.

Według Trybunału Konstytucyjnego „ogólne zasady wynikające z art. 2 Konstytucji powinny być przestrzegane szczególnie restryktywnie, gdy chodzi o akty prawne ograniczające wolności i prawa obywatelskie oraz nakładające obowiązki wobec państwa”<sup>96</sup>. W przypadku opiniowanych przepisów mamy do czynienia z nałożeniem na banki obowiązków wobec państwa ukształtowanych w taki sposób, że prowadzenie działalności gospodarczej w tym zakresie spowoduje zagrożenie dla prawa własności banków; zagrożenie to ma swoje źródło we władczej ingerencji państwa spowodowanej okolicznościami, za które banki nie ponoszą odpowiedzialności.

Dopuszczalność ograniczeń prawa własności, tak samo jak wszelkich innych konstytucyjnych praw i wolności jednostki, musi być oceniana z punktu widzenia ogólnych przesłanek ustanowionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji, w szczególności z punktu widzenia zasady proporcjonalności (zakazu nadmiernej ingerencji), która jest zarazem jedną z zasad przyzwoitej legislacji<sup>97</sup> dekodowanych z art. 2 Konstytucji RP.

Ustabilizowane orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego określa przesłanki i model oceny konstytucyjności rozwiązań prawnych, określających sposoby rozwiązywania kolizji konstytucyjnie chronionych dóbr<sup>98</sup>, w odwołaniu do postanowienia art. 31 ust. 3 Konstytucji. Przepis ten formułuje kumulatywnie

<sup>96</sup> Ibidem.

<sup>97</sup> Por. L. Garlicki: Polskie prawo konstytucyjne, Warszawa 2022, s. 74 i nast.

<sup>98</sup> Por. M. Safjan, L. Bosek: Konstytucja RP. Komentarz, Warszawa 2016, t. I, s. 801.

ujęte przesłanki dopuszczalności ograniczeń korzystania z konstytucyjnych praw i wolności. Są to: ustawowa forma ograniczenia, istnienie w państwie demokratycznym konieczności wprowadzenia ograniczenia, funkcjonalny związek ograniczenia z realizacją wskazanych w art. 31 ust. 3 wartości (bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowia i moralności publicznej, wolności i praw innych osób) oraz zakaz naruszania istoty danego prawa lub wolności. W myśl art. 64 ust. 3 Konstytucji RP własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego „istota” wolności i praw człowieka i obywatela rozumiana jest jako „nienaruszalny rdzeń” każdej wolności i każdego prawa. Nienaruszalność ta polega na tym, że nawet ograniczenia zgodne ze wszystkimi innymi normami konstytucyjnymi absolutnie nie mogą dotyczyć pewnej sfery gwarantowanych przez Konstytucję uprawnień. Sfera ta wyznaczona jest przez funkcję danej wolności lub prawa podmiotowego, określoną przy uwzględnieniu podstawowych zasad konstytucyjnych. Gdy chodzi o własność jako najważniejsze prawo objęte ochroną opartą na art. 64 Konstytucji, naruszenie jej istoty nastąpiłoby w razie, gdyby wprowadzone ograniczenia dotyczyły podstawowych uprawnień składających się na treść własności i uniemożliwiały realizowanie przez to prawo funkcji, którą ma ono spełniać w porządku prawnym opartym na założeniach wskazanych w art. 20 Konstytucji, w myśl którego podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej stanowi społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Uprawnieniami składającymi się na treść prawa własności są „konstytucyjnie gwarantowana wolność nabywania mienia, jego zachowania oraz dysponowania nim”<sup>99</sup>. W przypadku ograniczeń prawa własności wprowadzonych przez opiniowane przepisy ma miejsce

---

<sup>99</sup> Tak w uzasadnieniu wyroku w sprawie o sygn. K 33/00.

ingerencja ustawodawcy, która może doprowadzić do ograniczenia zdolności wykonywania działalności gospodarczej przez banki, a więc zdolności zachowania mienia i dysponowania nim, co narusza istotę prawa własności.

Jednakże w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego znalazł wyraz pogląd, że chociaż wynikające z art. 64 Konstytucji prawo ochrony własności i innych praw majątkowych ma charakter konstytucyjnego prawa podmiotowego, to Konstytucja nakłada na każdego „obowiązek ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie (art. 84 Konstytucji). Tym samym Konstytucja w znacznej mierze ogranicza możliwość pełnej ochrony praw majątkowych, o których mowa w art. 64 Konstytucji, w dziedzinie prawa daninowego”<sup>100</sup>.

W orzecznictwie Trybunału znajduje wyraz pogląd, że „przepisy regulujące problematykę danin publicznych muszą być jednak zgodne ze wszystkimi obowiązującymi normami i zasadami konstytucyjnymi. Nie mogą prowadzić do naruszenia wartości objętych ochroną konstytucyjną. W szczególności nie mogą kształtować obowiązku podatkowego w taki sposób, by stał się on instrumentem konfiskaty mienia”<sup>101</sup>. Wprowadzenie obowiązku podatkowego z naruszeniem wartości objętych ochroną konstytucyjną, co ma miejsce w niniejszej sprawie, nadaje temu obowiązkowi cechy konfiskaty mienia objętych nim banków.

## **6. Podsumowanie.**

Wyznaczanie granic opodatkowania jest rezultatem procesu ważenia wartości i zasad konstytucyjnych. Swoboda ustawodawcy w stanowieniu o podatkach nie pozwala jednak na tworzenie prawa z naruszeniem zasady równości oraz zasad wolności działalności gospodarczej w społecznej

---

<sup>100</sup> Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie SK 23/06.

<sup>101</sup> Tak w uzasadnieniu postanowienia w sprawie K 26/97.

gospodarce rynkowej, wyznaczających tożsamość Rzeczypospolitej jako demokratycznego państwa prawnego. Projektowane przepisy są zatem niezgodne z art. 20 i art. 21 oraz art. 32 Konstytucji RP. Prawo do korzystania z wolności działalności gospodarczej w warunkach respektowania konstytucyjnego modelu gospodarki finansowej może podlegać jedynie takim ograniczeniom, które respektują standard określony w ustawie zasadniczej i służą przywróceniu zakładanego w niej stanu finansów publicznych.

Projektowane przepisy, w zakresie wskazanym w opinii, są niezgodne z art. 2 Konstytucji RP, ponieważ naruszają zasadę racjonalności, proporcjonalności, zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa, w tym zasadę ochrony interesów w toku, oraz prawo do sprawiedliwego traktowania.

Projektowane przepisy są niezgodne z art. 12 Konstytucji w zakresie, w jakim ograniczają działalność banków spółdzielczych.

Projektowane przepisy są niezgodne z art. 64 Konstytucji w zakresie, w jakim wprowadzają dotyczący banków obowiązek podatkowy z naruszeniem wartości objętych ochroną konstytucyjną.

*Ryszard Piórkowski*