Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:15:22

DOI:10.17951/h.2017.51.5.19

A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. LI, 5 SECTIO H 2017

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu. Wydział Nauk Ekonomicznych

KRZYSZTOF BIERNACKI

krzysztof.biernacki@ue.wroc.pl

Ryzyko podatkowe i instrumenty jego minimalizacji w Polsce

Tax Risk and Methods of Its Minimising in Poland

Słowa kluczowe: ryzyko podatkowe; system podatkowy

Keywords: tax risk; tax system

Kod JEL: H21; H23; H30; K34

Wstęp

Wzrastająca złożoność otoczenia społeczno-gospodarczego przedsiębiorstw i konsumentów implikuje konieczność dostosowania do tej zmieniającej się rzeczywistości m.in. systemu podatkowego. Prowadzi to w oczywisty sposób do wzrostu jego złożoności, co w konsekwencji zwiększa ryzyko prawidłowości rozliczeń podatkowych. W ostatnim okresie istnienie tego ryzyka, rozumianego kwantyfikowalnie jako potencjalna możliwość poniesienia w przyszłości wydatku (perspektywa podatnika) lub braku założonych wpływów budżetowych (perspektywa beneficjenta wpływów podatkowych), zyskuje na znaczeniu. Wdrażane są w krajowym systemie podatkowym instrumenty mające na celu jego minimalizację. Niemniej mają one charakter selektywny i dotyczą wyłącznie jednego obszaru związanego z rozliczeniami podatku (*compliance*).

Celem artykułu jest weryfikacja hipotezy o nieadekwatności podejmowanych działań związanych z minimalizacją ryzyka podatkowego w odniesieniu do całości systemu podatkowego. W pierwszej części podjęto próbę wskazania obszarów, w których tworzy się ryzyko podatkowe. W drugiej natomiast poddano analizie wdrożone

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:15:22

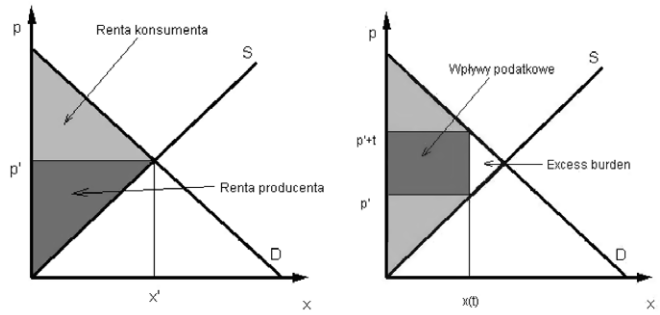
przez ustawodawcę w ciągu ostatnich kilku lat rozwiązania mające na celu minimalizację tego ryzyka. Zebrany materiał badawczy pochodzi przede wszystkim z aktów normatywnych, które poddano analizie hermeneutycznej oraz cząstkowej analizie ilościowej. W końcowej części opracowania zaprezentowano wnioski i wskazano potencjalne skutki oddziaływania wdrażanych instrumentów na przyszłe kierunki rozwoju systemu podatkowego.

1. Ryzyko podatkowe w systemie podatkowym – źródła i obszary występowania

Ryzyko jest kwantyfikowalną niepewnością [Knight, 1921]. Jest to kategoria obiektywna, którą można oszacować przy pomocy rachunku prawdopodobieństwa, co odróżnia je od niepewności *sensu stricto*, będącej kategorią wiary [Tarczyński, Mojsiewicz, 2001]. W obszarze systemu podatkowego ryzyko postrzegane jest w ujęciu modelu kontynentalnego jako potencjalna strata (koszt, wydatek), która może się pojawić w przyszłości. Jest to percepcja negatywna w odróżnieniu od modelu anglosaskiego, gdzie ryzyko utożsamiane jest również z zyskiem (wygraną, przychodem).

Dotychczasowe badania ryzyka podatkowego analizowały jego wpływ na poszczególne obszary funkcjonowania przedsiębiorstwa, jak np. odpowiedzialność zarządu [Erle, 2008] lub koszt kapitału [Rego, 2013]. Brak było jednak kompleksowej analizy oddziaływania ryzyka. W pracach o charakterze monograficznym ryzyko podatkowe analizowane jest zawsze z perspektywy rozliczeń podatników [Bakker, Kloosterhof, 2010]. Tendencja ta dominuje też w publikacjach polskojęzycznych [Jędruszek, Łukaszewicz-Obierska, Ziobrowski, 2013].

Integracja ryzyka z systemem podatkowym następuje przez powiązanie elementu kwantyfikowalnego z podstawą opodatkowania. Ostatecznie strata – z perspektywy zarówno podatnika, jak i beneficjenta wpływów podatkowych – jest powiązana z błędnym wymiarem podatku lub brakiem jego zapłaty. Połączenie to znajduje uzasadnienie w ekonomicznych konsekwencjach nałożenia podatku, które prowadzą do powstania tzw. strat w dobrobycie (*excess burden*) [Grądalski, 2004]. Ilustruje to rys. 1.



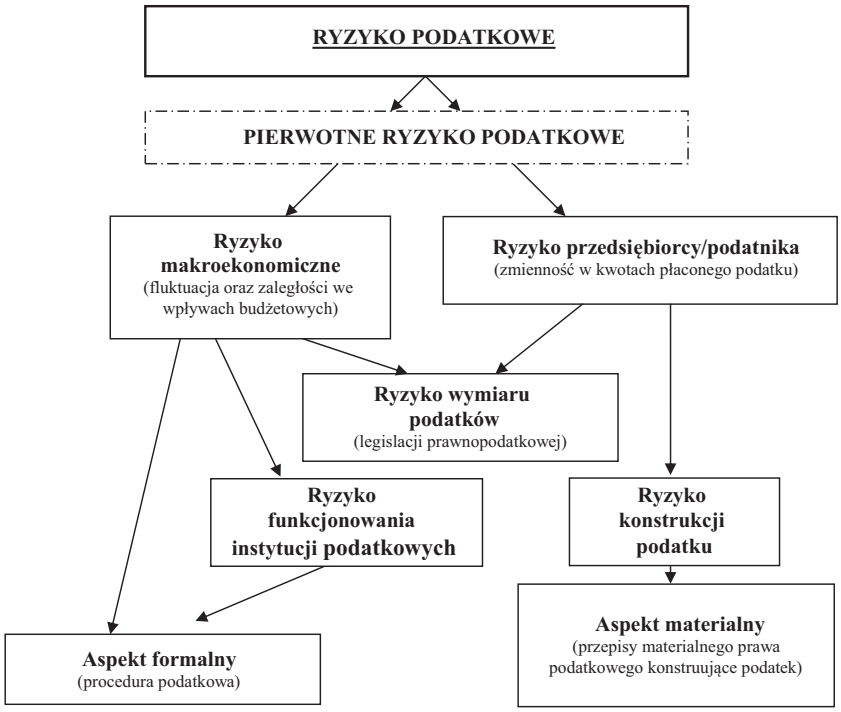
Rys. 1. Ekonomiczne koszty nałożenia podatku

Źródło: opracowanie na podstawie: [Grądalski, 2004].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:15:22

Jak wskazuje rys. 1, zwiększenie ceny produktu (p') o kwotę podatku (t) prowadzi do zmniejszenia ilości sprzedaży z x' do x(t). Jednocześnie wpływy podatkowe nie pokrywają w całości kosztu ponoszonego przez podatnika. Zaznaczony biały trójkąt obrazuje dodatkowe straty związane z nałożeniem podatku, które nie podlegają rekompensacie nawet wówczas, gdyby kwota podatku została w całości zwrócona podatnikowi.

Źródła ryzyka podatkowego mogą mieć charakter formalny oraz materialny. Związane one są z jednej strony z procedurami wymiaru, kontroli i poboru podatków (aspekt formalny), z drugiej zaś z konstrukcją poszczególnych rodzajów podatków przez elementy techniki podatkowej (aspekt materialny). Ze względu na dominującą w Polsce metodę powstawania zobowiązań, opartą o tzw. samoobliczenie podatku [Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, art. 21 § 1 pkt 1], w ujęciu formalnym ryzyko podatkowe ma ścisły związek z kontrolą przedsiębiorców. Z kolei ryzyko materialne związane jest z konstrukcją podatku. Zarówno ryzyko w aspekcie formalnym, jak i materialnym ma charakter wtórny, jest bowiem konsekwencją nałożenia podatku. Wyodrębnić można też pierwotne ryzyko podatkowe, które wynika z samego faktu istnienia podatku i związanych z tym strat w dobrobycie. Ilustruje to rys 2.



Rys. 2. Materialne i formalne źródła ryzyka podatkowego

Źródło: opracowanie własne na podstawie przepisów tworzących system podatkowy.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:15:22

Wymienione źródła ryzyka podatkowego oddziałują w następujących obszarach systemu podatkowego. Pierwszy z nich to legislacja podatkowa i związana z tym zmienność prawa podatkowego, Drugim jest obszar formalny powiązany ze zmiennością interpretacji obowiązujących przepisów prawa podatkowego, dokonywanych i przez organy podatkowe, i przez sądy administracyjne. Wykładnia dokonywana przez organy podatkowe wyrażana jest w treści decyzji pokontrolnych, które ze względu na samoobliczenie podatku przez podatników mają charakter określający i oddziałują *ex ante*. Z perspektywy podatnika otrzymanie takiej decyzji prowadzi do konieczności zapłaty podatku oraz odsetek za zwłokę. Sądy administracyjne sprawują kontrolę nad działalnością administracji, w tym administracji podatkowej. Kontrola wydawanych decyzji ma charakter kasacyjny, a od 2015 r. – również merytoryczny [Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi]. Orzecznictwo sądowe wyznacza kierunki wykładni przepisów prawa podatkowego, które jednak nie są wiążące dla organów podatkowych.

Trzeci obszar ryzyka podatkowego to metoda konstrukcji podatku. W ujęciu teoretycznym podatek może być powiązany z podstawą opodatkowania w sposób ogólny, przez klauzule generalne. Z uwagi na ingerencyjny charakter podatku rozwiązanie to niesie ze sobą ryzyko nieobjęcia określonych stanów faktycznych opodatkowaniem. Drugim rozwiązaniem jest natomiast kazuistyczne powiązanie obciążenia podatkowego ze stanem faktycznym. Prowadzi to do konieczności częstych dostosowań przepisów w celu przeciwdziałania tworzeniu przez podatników sztucznych konstrukcji w obszarze prawa prywatnego, które pozwalałyby zminimalizować obciążenie podatkowe. W przepisach prawa materialnego ustawodawca stosuje obie metody. Jako przykład wskazać można definicję kosztu podatkowego, który z jednej strony określany jest w sposób pozytywny przez ogólne odniesienie do związku poniesionego wydatku z przychodem [Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, art. 22 ust. 1, dalej jako: ustawa o PIT; Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych, art. 15 ust. 1, dalej jako: ustawa o CIT], z drugiej jednak istnieje enumeratywny katalog wyłączeń określonych wydatków z kosztów uzyskania przychodu [Ustawa o PIT, art. 23; Ustawa o CIT, art. 16].

2. Instrumenty minimalizacji ryzyka podatkowego w Polsce

Instrumenty zmniejszające ryzyko podatkowe można podzielić na dwie grupy. Pierwsza to rozwiązania w obszarze tzw. oddziaływania miękkiego (*soft impact*), które stanowią formę ugruntowanej praktyki funkcjonowania systemu podatkowego. Instrumenty te powinny być stosowane, aczkolwiek nie ma wprost możliwości ich egzekwowania. Druga grupa do oddziaływanie kategoryczne (*hard impact*), którego wykonanie może być objęte przymusem administracyjnym. W praktyce instrumenty z obu grup wykorzystywane są w krajowym systemie podatkowym.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:15:22

W pierwszym obszarze ryzyka podatkowego, związanego z legislacją, brak jest wprost instrumentów zmniejszających ryzyko związane ze zmiennością obowiązujących przepisów. Istotne znaczenie ma tutaj zasada pewności prawa i związana z nią zasada bezpieczeństwa prawnego, wyprowadzona z treści art. 2 Konstytucji RP. W obszarze regulacji podatkowych związana jest ona z odpowiednim *vacatio legis* wprowadzanych zmian. Zasadą ogólną jest 14-dniowe *vacatio legis* [Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych, art. 4 ust. 1]. Problem odpowiednio długiego *vacatio legis* oraz częstotliwości zmian w przepisach podatkowych był przedmiotem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego (TK). Analizując to orzecznictwo, widoczne są tendencje do ochrony praw nabytych podatników. Przykładowo w wyroku z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, TK stwierdził, że:

> […] zniesienie z dniem 1 kwietnia 2001 r. zwolnienia od podatku dochodów ze sprzedaży dopuszczonych do publicznego obrotu akcji, przewidzianego na okres do 31 grudnia 2003 r. […], byłoby naruszeniem zasady ochrony zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa oraz – będącego konsekwencją tej zasady – nakazu szanowania przez ustawodawcę tzw. interesów w toku.

Z kolei w wyroku z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, TK wprost wskazał, że zmiany podatkowe powinny być ogłaszane przynajmniej na miesiąc przed rozpoczęciem nowego roku podatkowego.

Ryzyko w obszarze procesu legislacyjnego związane jest także z zasadą niedziałania prawa wstecz (*lex retro non agit*). Mimo powszechnie panującego przekonania o obowiązku stosowania tej zasady przy tworzeniu norm prawnych, zgodnie z art. 5 ustawy o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych możliwe jest nadanie aktowi normatywnemu wstecznej mocy obowiązującej, jeżeli zasady demokratycznego państwa prawnego nie stoją temu na przeszkodzie. Odniesienie się przez ustawodawcę do zasady konstytucyjnej uzasadnia również w tym wypadku odwołanie się do wykładni art. 2 Konstytucji RP. Zgodnie z orzecznictwem TK treścią zasady *lex retro non agit* jest zakaz nadawania prawu mocy wstecznej. Zakaz ten dotyczy zwłaszcza przepisów normujących prawa i obowiązki obywateli, jeżeli prowadzi to do pogorszenia ich sytuacji w stosunku do stanu poprzedniego [np. Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1993 r., K 18/92]. Zasada ta nie ma jednak charakteru absolutnego i zgodnie z dotychczasowym orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego można od niej odstępować, ale wyjątkowo i tylko z usprawiedliwionych względów [np. Orzeczenie TK z dnia 19 października 1993 r., K 14/92].

W drugim obszarze ryzyka podatkowego, związanego z procesem wykładni przepisów prawa podatkowego, ustawodawca przewidział dwie grupy rozwiązań, które mają na celu minimalizację zmienności orzecznictwa odpowiednio organów podatkowych oraz sądów administracyjnych. W pierwszej wskazać należy interpretacje ogólne Ministra Finansów oraz wprowadzone z dniem 1 stycznia 2017 r.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:15:22

objaśnienia podatkowe [art. 14a § 1 Ordynacji podatkowej]. W obu przypadkach podstawą ich wydania jest dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa podatkowego przez organy podatkowe. Funkcja ochronna interpretacji ogólnych oraz objaśnień podatkowych została zawężona do okresu ich obowiązywania, tj. od momentu publikacji do uchylenia lub zmiany [art. 14k i n. Ordynacji podatkowej]. W latach 2008–2017 wydano 92 interpretacje ogólne.

Rolę interpretacji ogólnych w obszarze sądownictwa administracyjnego pełnią uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA). Zgodnie z art. 15 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (dalej jako: u.o.p.s.a.) uchwały podejmowane są celem wyjaśnienia przepisów prawnych, których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie sądów administracyjnych lub na potrzeby rozstrzygnięcia zagadnień prawnych budzących poważne wątpliwości. Ochronna funkcja uchwały dla podatników została przewidziana w art. 269 § 1 u.o.p.s.a., zgodnie z którym jeżeli jakikolwiek skład sądu administracyjnego rozpoznający sprawę nie podziela stanowiska zajętego w uchwale, przedstawia powstałe zagadnienie prawne do rozstrzygnięcia odpowiedniemu składowi. W latach 2012–2017 NSA podjął 111 uchwał. Podkreślenia wymaga, że uchwały dotyczące tych samych stanów faktycznych mogą ulec zmianie. Jako przykład wskazać można uchwałę NSA z dnia 13 czerwca 2009 r. (I FPS 4/09), która została zmieniona przez uchwałę z dnia 22 czerwca 2011 r. (I GPS 1/11).

Ostatnim obszarem ryzyka podatkowego jest kształtowanie podstawy opodatkowania w świetle przepisów prawa materialnego. W tym zakresie ustawodawca wprowadził interpretacje indywidualne, których celem jest wyjaśnienie przepisów prawa podatkowego w indywidualnych sprawach podatników (art. 14b § 1 Ordynacji podatkowej). Problematykę wydawania interpretacji i ich oddziaływania na finanse przedsiębiorstw wnikliwie analizują autorzy opracowań zamieszczonych w dwóch pracach pod redakcją T. Famulskiej [2013a, 2013b]. Należy w tym miejscu zwrócić uwagę na nowe rozwiązanie, które wprowadzono od początku 1 stycznia 2017 r., a które opiera się na wydawanych interpretacjach indywidualnych. Jest nim tzw. utrwalona praktyka interpretacyjna, którą zdefiniowano jako wyjaśnienia zakresu i sposobu stosowania przepisów prawa podatkowego, dominujące w interpretacjach indywidualnych wydawanych w takich samych stanach faktycznych lub w odniesieniu do takich samych zdarzeń przyszłych oraz w takim samym stanie prawnym, w trakcie okresu rozliczeniowego oraz w okresie 12 miesięcy przed rozpoczęciem tego okresu [art. 14n § 5 Ordynacji podatkowej].

Kolejnymi instrumentami minimalizującymi ryzyko określenia podstawy opodatkowania są uprzednie porozumienia cenowe (*advanced pricing agreements* – APA) regulowane w art. 20a–20r Ordynacji podatkowej. Mają one na celu potwierdzenie cen stosowanych w rozliczeniach pomiędzy podmiotami powiązanymi jako cen rynkowych. Ostatnim w tej grupie instrumentem są opinie zabezpieczające, które mają na celu wyłączenie możliwości stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w obszarze przepisów o podatkach dochodowych [art. 119a–119f Ordynacji podatkowej].

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:15:22

Podsumowanie

Zaprezentowane instrumenty minimalizacji ryzyka podatkowego w trzech obszarach – odpowiednio legislacyjnym, stosowania przepisów prawa podatkowego oraz kształtowania podstawy opodatkowania – uprawniają do następujących konkluzji:

1. Ryzyko związane z procesem legislacyjnym w obszarze prawa podatkowego nie jest minimalizowane żadnymi rozwiązaniami, które bezpośrednio wyłączałyby obowiązywanie ustaw wprowadzonych bez wymaganego *vacatio legis* lub oddziałujących wstecz. Jedynym instrumentem wykorzystywanym dotychczas do łagodzenia dynamiki tych zmian było orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, które wprowadziło zasady „dobrej legislacji" w obszarze regulacji podatkowych.
2. Ryzyko w obszarze prawa procesowego (płaszczyzna formalna) dotychczas było minimalizowane interpretacjami ogólnymi ministra finansów. Od stycznia 2017 r. wprowadzono objaśnienia podatkowe jako kolejny instrument ujednolicania orzecznictwa organów podatkowych, nie regulując trybu ich wydawania. W obszarze sądownictwa administracyjnego instrumentem pełniącym podobną do interpretacji ogólnych funkcję są uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego. Podobnie jak interpretacje, mogą one być zmieniane.
3. W sferze prawa materialnego ryzyko związane z kształtowaniem podstawy opodatkowania może być obecnie minimalizowane na cztery sposoby, którymi są: interpretacje indywidualne, utrwalona praktyka, uprzednie porozumienia cenowe oraz opinie zabezpieczające. Paradoksalnie zwiększenie ryzyka wynikającego z wprowadzenia klauzul przeciwko unikaniu opodatkowania skutkowało wprowadzeniem opinii zabezpieczających jako formy minimalizacji tego ryzyka.

Podsumowując, zaprezentowane rozważania potwierdzają zaproponowaną hipotezę. Ustawodawca selektywnie wprowadza instrumenty minimalizacji ryzyka podatkowego, które koncentrują się wyłącznie w obszarze oddziaływania materialnego prawa podatkowego.

Bibliografia

Bakker A., Kloosterhof S., *Tax Risk Management, from Risk to Opportunity*, IBFD, Amsterdam 2010.

Erle B., *Tax Risk Management and Board Responsibility*, [w:] W. Schön (ed.), *Tax and Corporate Governance*, "MPI Studies on Intellectual Property, Competition and Tax Law" 2008, Vol. 3.

Famulska T. (red.), *Oddziaływanie instytucji interpretacji podatkowych na finanse przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2013a.

Famulska T. (red.), *Interpretacje podatkowe a finanse przedsiębiorstw*, Difin, Warszawa 2013b.

Grądalski F., *Wstęp do teorii opodatkowania*, SGH, Warszawa 2004.

Jędruszek O., Łukaszewicz-Obierska A., Ziobrowski J., *Zarządzanie ryzykiem podatkowym*, Wolters Kluwer, Warszawa 2013.

Pobrane z czasopisma Annales H - Oeconomia **http://oeconomia.annales.umcs.pl**
Data: 06/11/2026 19:15:22

Knight F.H., *Risk, Uncertainty and Profit*, University of Boston Press, Boston 1921.
Orzeczenie TK z dnia 19 października 1993 r., K. 14/92, OTK 1993, cz. II, poz. 35.
Orzeczenie TK z dnia 30 listopada 1993 r., K. 18/92, OTK 1993, cz. II, poz. 41.
Rego S., *Tax Risk and the Cost of Equity Capital*, Indiana University, September 2013.
Tarczyński W., Mojsiewicz M., *Zrządzanie ryzykiem*, PWE, Warszawa 2001.
Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 2032 ze zm.).
Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz.U. 2016, poz. 1888 ze zm.).
Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz.U. 2017, poz. 201 ze zm.).
Ustawa z dnia 20 lipca 2000 r. o ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1523 ze zm.).
Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1369 ze zm.).
Ustawa z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. poz. 658).
Wyrok TK z dnia 25 kwietnia 2001 r., K 13/01, OTK ZU 2001, nr 4/200, poz. 81.
Wyrok TK z dnia 27 lutego 2002 r., K 47/01, OTK-A 2002, nr 1, poz. 68.

Tax Risk and Methods of Its Minimising in Poland

This article presents the area of tax risk in the Polish tax system. Theoretical model which refers to these areas and sources of tax risk was proposed. Based on the Polish tax law regulation, solutions minimizing tax risk are verified. There was proposed the hypothesis that all of the instruments, which tend to minimize this risk, focus on one area. Verification presented in the article confirms this hypothesis. The legislator implements new methods of minimizing tax risk only in the area associated with the tax base construction.

Ryzyko podatkowe i instrumenty jego minimalizacji w Polsce

W artykule zostały omówione obszary ryzyka podatkowego występujące w systemie podatkowym. Autor tworzy model teoretyczny obszarów występowania takiego ryzyka ze wskazaniem źródeł jego powstawania. Następnie, w oparciu o rozwiązania legislacyjne obowiązujące w Polsce, analizuje instrumenty, które ustawodawca wprowadził celem minimalizacji tego ryzyka. W świetle zaproponowanej hipotezy o selektywnym wprowadzaniu rozwiązań minimalizujących ryzyko podatkowe, zaprezentowana analiza potwierdza tę hipotezę. Ustawodawca koncentruje się bowiem wyłącznie na ryzyku związanym z konstrukcją podatku, pomijając pozostałe obszary jego występowania.