



Minister Finansów

Warszawa, 7 lipca 2025 roku

Sprawa: Interpelacja nr 10204 Poseł Jarosław Sachajko, Anna Gembicka, Dariusz Matecki w sprawie rekordowego deficytu budżetowego, ukrywania wydatków w funduszach pozabudżetowych oraz rosnących kosztów obsługi długu publicznego.

Znak sprawy: PM6.054.1.2025

Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pan
Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 10204 posła Jarosława Sachajko, posłanki Anny Gembickiej oraz posła Dariusza Mateckiego, przekazuję poniższe wyjaśnienia.

W Polsce obowiązuje system reguł fiskalnych, obejmujący konstytucyjną regułę długu (limit 60% relacji państwowego długu publicznego do PKB) oraz zawarte w ustawie o finansach publicznych (uofp) stabilizującą regułę wydatkową (dalej: SRW, reguła) oraz regułę zrównoważonego budżetu w części bieżącej jednostek samorządu terytorialnego. Uofp zawiera również procedury ostrożnościowe i sanacyjne uruchamiane automatycznie w przypadku przekroczenia przez państwowy dług publiczny progu 55% i 60% PKB. Konsekwencją przekroczenia progu 55% (w tym wypadku brana jest pod uwagę również kwota długu przeliczona wg średnich w całym roku kursach walutowych oraz pomniejszona o wolne środki na rachunkach budżetu) jest m.in. konieczność przyjęcia na kolejny rok ustawy budżetowej bez deficytu lub zapewniającej spadek relacji długu Skarbu Państwa do PKB, a także zakaz udzielania nowych pożyczek z budżetu państwa.

SRW weszła w życie pod koniec 2013 roku na mocy nowelizacji ustawy o finansach publicznych i stała się wiążąca w procesie budżetowym na rok 2015 i od tamtego momentu pełni funkcję operacyjną, zapewniając stabilizację finansów publicznych w średnim okresie, z uwzględnieniem nadzwyczajnych okoliczności. Reguła stanowi realizację obowiązku nałożonego na kraje UE w *dyrektywie Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich*. Zgodnie z dyrektywą kraje członkowskie muszą posiadać i stosować w każdej ustawie budżetowej numeryczne reguły fiskalne, których zakres

tel.: +48 22 694 55 55
fax: +48 22 694 36 84
gov.pl/finanse
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

ul. Świętokrzyska 12
00-916 Warszawa

powinien możliwie szeroko obejmować sektor instytucji rządowych i samorządowych (gg). Przepisy SRW przewidują również możliwość zastosowania klauzuli wyjścia, umożliwiającej czasowe zawieszenie stosowania reguły w wyniku wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności określonych w art. 112d ustawy o finansach publicznych.

Odnosząc się zatem kompleksowo do poruszanych w interpelacji kwestii należy podkreślić, że SRW sprzyja realizacji w wieloletniej perspektywie wartości referencyjnych dotyczących poziomu deficytu (3% PKB) i długu sektora gg (60% PKB) wynikających z unijnego Paktu Stabilności i Wzrostu, zapewniając jednocześnie odpowiednią elastyczność w sytuacjach nadzwyczajnych.

Zgodnie z uofp SRW obejmuje zdecydowaną większość wydatków sektora gg. Wyłączone z SRW są jedynie wydatki finansowane z budżetu środków europejskich lub środkami z bezzwrotnej pomocy unijnej; wydatki jednostek, które nie mają zdolności do generowania wysokich deficytów oraz współfinansowania programów finansowanych z bezzwrotnej pomocy UE. SRW od początku wykracza poza budżet państwa i obejmuje m.in. fundusze BGK. Żeby zwiększyć skuteczność SRW jej zakres był dodatkowo sukcesywnie rozszerzany.

W kwietniu 2024 r. rząd przedstawił audyt finansów publicznych za lata 2016-2023 tzw. Biała Księga finansów publicznych¹, w którym wskazał konieczność ich naprawy ze względu na wysoki deficyt, rosnący dług i koszty jego obsługi, omijanie SRW oraz pogorszenie jakości finansowania samorządów. Zgodnie z treścią białej księgi część działań naprawczych została już podjęta, ale skala nieprawidłowości jest na tyle duża, że naprawa systemu finansów publicznych zajmie lata. Pierwsza część działań naprawczych objęła przegląd funkcjonowania SRW celem poprawy jej efektywności i wiarygodności oraz utworzenie w Polsce niezależnej rady fiskalnej, celem zwiększenia transparentności finansów publicznych, w szczególności w zakresie przestrzegania reguł fiskalnych.

Pod koniec 2023 r. i w 2024 r. Ministerstwo Finansów przeprowadziło we współpracy z Międzynarodowym Funduszem Walutowym przegląd funkcjonowania SRW w latach 2019-2023. Przegląd stanowił realizację kamienia milowego A4G w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności. Celem przeglądu była kompleksowa ocena skuteczności reguły, w szczególności w zakresie stosowania klauzuli wyjścia i klauzuli powrotu oraz analiza wpływu zmian w przepisach UE² na formułę SRW. W ramach przeglądu zbadano również efektywność SRW w zakresie stabilizowania długu i deficytu sektora gg poniżej

¹ Ministerstwo Finansów, „*Stan polskich finansów publicznych, 2016-2023. Biała księga*”, Warszawa, kwiecień 2024; link: <https://www.gov.pl/web/finanse/stan-polskich-finansow-publicznych-2016-2023-biala-ksiega2>

² 30 kwietnia 2024 r. weszło w życie rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1263 z dnia 29 kwietnia 2024 r. w sprawie skutecznej koordynacji polityk gospodarczych i w sprawie wielostronnego nadzoru budżetowego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97.

wartości referencyjnych oraz jej właściwości antycykliczne. Raport z przeglądu został opublikowany na stronie Ministerstwa Finansów 31 marca 2024 r.³

Wyniki przeglądu potwierdziły, iż stosowanie reguły wspiera antycykliczność polityki makroekonomicznej, przy zachowaniu jej wiarygodności oraz stabilizuje - przede wszystkim wskutek działania mechanizmu korygującego - wynik sektora gg na poziomie spójnym z wymogami wynikającymi z reguł UE. Równocześnie, SRW prowadzi do znaczącego ograniczenia zadłużenia w średnim okresie, co również jest spójne z regułami unijnymi, w których wymagany wysiłek fiskalny bazuje na analizie średniookresowej stabilności długu (z ang. debt sustainability analysis).

W ramach działań podjętych przez Ministra Finansów wprowadzono zmiany w przepisach prawa na podstawie rekomendacji z przeglądu SRW. Ustawą z dnia 28 czerwca 2024 roku o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089), która weszła w życie w lipcu 2024 r. oraz ustawą z dnia 20 grudnia 2024 roku o Radzie Fiskalnej (Dz. U. 2025 poz. 39), której przepisy odnoszące się do SRW wejdą w życie w styczniu 2026 r., a część z nich stosuje się po raz pierwszy do PUB2027 wprowadzono zmiany, zmierzające m.in. do tego, by przywrócić stabilizującej regule wydatkowej właściwe znaczenie dla zachowania stabilności finansów publicznych. Zmiany te objęły m.in. rozszerzenie zakresu SRW o ok. 90 jednostek (oraz dostosowanie wyłączeń z SRW do regulacji unijnych, które weszły w życie 30 kwietnia 2024 roku), zmiany we wzorze określającym kwotę wydatków w ramach SRW i klauzuli wyjścia oraz włączenie niezależnej Rady Fiskalnej w funkcjonowanie SRW od PUB2027. W wyniku ww. rozszerzenia zakresu reguły, wszystkie jednostki, których plany finansowe są zamieszczane w ustawie budżetowej w formie załączników zostały objęte SRW.

Zapewnienie właściwej roli SRW nastąpiło również poprzez objęcie tą regułą przekazywanych nieodpłatnie skarbowych papierów wartościowych (wg wartości nominalnej) podmiotom zaliczanym do sektora gg. Uszczelniono w ten sposób regułę fiskalną, co w istocie ma wydatny wpływ na przywracanie ustawie budżetowej jej należytej rangi.

W ustawie budżetowej na rok 2025 zabezpieczono środki na spłatę 63,2 miliarda złotych zobowiązań z tytułu obligacji wraz z odsetkami Polskiego Funduszu Rozwoju S. A. (34,7 mld zł) wyemitowanych w roku 2020 na sfinansowanie rządowego programu „Tarcz Finansowych” oraz przez Bank Gospodarstwa Krajowego na rzecz Funduszu Przeciwdziałania COVID-19 w latach 2020-2023 (28,5 mld zł) bez narażania Skarbu Państwa na wyższe koszty pozyskania finansowania dłużnego.

Na podstawie przeprowadzonej analizy dokonano również zmian w mechanizmie korygującym SRW, w zakresie wprowadzenia automatycznego zastosowania dostosowania fiskalnego spójnego z regułami UE i wynikającego ze ścieżki wydatków netto, wspomagające szybszy powrót do równowagi finansów publicznych po wystąpieniu szoku. Zatem wprowadzona w lipcu 2024 r. zmiana zapewniła pełną zgodność z regulacjami unijnymi w zakresie reguł fiskalnych, które weszły w życie w kwietniu 2024 r. Przede wszystkim, w przypadku, gdy Rada Unii Europejskiej zatwierdzi ścieżkę wydatków netto dla Polski albo wyda zalecenia na podstawie art. 121 ust. 2 lub 4 lub art. 126 ust. 7 TFUE to korekta odpowiada wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z tymi zaleceniami. Mechanizm korekty SRW,

³ <https://www.gov.pl/web/finanse/raport-z-przegladu-funkcjonowania-stabilizujacej-reguly-wydatkowej-w-latach-20192023>

zapewnia więc automatyczne zastosowanie dostosowania fiskalnego spójnego z regułami UE, w szczególności wymaganego rekomendacjami Rady Ecofin w ramach procedury nadmiernego deficytu (EDP).

W efekcie wprowadzonych zmian kwota wydatków SRW jest obecnie obliczana na podstawie formuły określonej w art.112aa uofp i co do zasady rośnie w tempie średniookresowego (8-letniego) wzrostu PKB z uwzględnieniem prognozowanego na dany rok deflatora PKB. Ponadto, uwzględnia się w niej planowane po stronie dochodowej znaczące działania dyskrecjonalne oraz kwotę korekty w przypadku wydania zaleceń Rady UE na podstawie TFUE, zatwierdzenia przez Radę UE ścieżki wydatków netto lub prognozowanego przez KE przekroczenia wartości referencyjnych (tj. nadmiernego deficytu lub długu sektora gg).

SRW wyznacza zagregowany limit wydatków. Oznacza to, że każde nowe działanie o charakterze wydatkowym wymaga odpowiedniej zmiany struktury wydatków i ich repriorytetyzacji (ograniczenia innych wydatków) lub wprowadzenia nowego działania dochodowego (działania dyskrecjonalnego) w obszarze podatków i składek na ubezpieczenia społeczne, celem zwiększenia przestrzeni wydatkowej wynikającej z SRW. Analogicznie działania dyskrecjonalne mające wpływ na zmniejszenie dochodów również wymagają odpowiedniej ww. zmiany i muszą być uwzględnione w procesie planowania budżetowego.

W lipcu 2024 r. Polska została objęta procedurą nadmiernego deficytu. W dniu 21 stycznia br. Rada UE przyjęła rekomendacje dla Polski, wyznaczając 2028 rok jako termin zlikwidowania nadmiernego deficytu. W tym celu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków przedstawionego w przyjętym przez rząd i przekazanym do instytucji UE w październiku ub.r. „Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028” (4dalej jako „Plan”). Od kwietnia 2024 r. średniookresowe plany budżetowo-strukturalne, których najważniejszym elementem są ścieżki wydatków netto, mające na celu redukcję długu lub utrzymanie deficytu i długu poniżej wartości referencyjnych pełnią centralną rolę w zarządzaniu gospodarczym w UE. W efekcie, po zatwierdzeniu przez Radę Unii Europejskiej przedstawionej w Planie ścieżki wydatków netto, wielkość korekty w SRW odpowiada wysiłkowi fiskalnemu zgodnemu z tymi zaleceniami.

Plan prezentuje strategię konsolidacji finansów publicznych i ograniczanie nierównowagi fiskalnej. Zaproponowana strategia konsolidacji uwzględnia dążenie do utrzymania inwestycji publicznych na wysokim poziomie. W okresie konsolidacji finansów publicznych istotnym wyzwaniem będzie konieczność realizacji wysokich wydatków obronnych, niezbędnych w kontekście sytuacji geopolitycznej, przy jednoczesnym redukowaniu nadmiernego deficytu, przy równoczesnej dbałości o utrzymanie wzrostu gospodarczego i inwestycji publicznych. Zbyt gwałtowne zmniejszenie nierównowagi miałyby bowiem negatywne konsekwencje dla wzrostu gospodarczego.

W Planie zawarto wstępną informację na temat działań przyczyniających się do ograniczenia deficytu, wynikających z już uchwalonych lub procedowanych zmian, obejmujących:

- indeksację stawek akcyzy (aktualizacja Mapy drogowej akcyzy, lata 2025-2028),

⁴ <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>

- wprowadzenie obowiązku wystawiania e-faktur (system KSeF, 2026 r.),
- objęcie Systemem Elektronicznego Nadzoru Transportu (SENT) przewozu betonu gotowego do wylania (od 2025 r.),
- wejście w życie minimalnego podatku dochodowego (dotyczącego osób prawnych), którego skutki ujawnią się w 2025 r.,
- wprowadzenie systemu globalnego podatku (GloBE, 2027 r.).

Konsolidacji sprzyja utrzymanie obecnych parametrów skali podatkowej PIT w kolejnych latach (wdrożonych w 2022 r.) i brak zmian legislacyjnych w zakresie zasad waloryzacji świadczeń.

Wzrost gospodarczy, wspierany zwiększonymi inwestycjami publicznymi oraz odpowiednio zaplanowanymi działaniami budżetowymi, również przyczyni się do stopniowej redukcji deficytu. Aktualne informacje na temat realizacji ścieżki wydatkowej oraz o działaniach wspierających jej przestrzeganie zostały przedstawione w Sprawozdaniu z wdrażania ww. Planu.

Ponadto 19 marca br. Komisja Europejska w komunikacie zachęciła państwa członkowskie do skoordynowanego użycia krajowej klauzuli wyjścia (z ang. national escape clause – NEC) ze względu na wyjątkowe okoliczności, jakimi są agresja Rosji na Ukrainę i pogarszające się środowisko bezpieczeństwa. Powinno to - w opinii KE - pozwolić na osiągnięcie przez państwa Unii Europejskiej trwale wyższych wydatków obronnych przy zachowaniu w średnim okresie stabilnych finansów publicznych. Polska złożyła wniosek o NEC 30 kwietnia br., a 4 czerwca br. KE pozytywnie zaopiniowała skoordynowane zastosowanie krajowej klauzuli wyjścia od reguł unijnych dla 15 krajów UE, w tym Polski. Zgodnie z art. 26 rozporządzenia UE 2024/1263 klauzula zostanie uruchomiona poprzez wydanie odpowiednich zaleceń Rady UE. Przewiduje się, że Rada UE przyjmie te zalecenia 8 lipca br. W przypadku Polski klauzula będzie miała zastosowanie do ścieżki wydatków netto rekomendowanej Polsce przez Radę UE w styczniu 2025 r., a tym samym do korygującej ścieżki wydatkowej rekomendowanej Polsce w zaleceniu Rady z art. 126 ust. 7 TFUE mającego na celu zlikwidowanie nadmiernego deficytu. Mechanizm korygujący SRW uwzględni krajową klauzulę wyjścia, umożliwiającą odchylenie od ścieżki wydatków netto o wartość wzmożonych wydatków na obronność względem 2021 r. do wartości 1,5% PKB.

Odnosząc się do pytania dotyczącego w realizacji obietnicy podniesienia kwoty wolnej od podatku do 60 tys. zł, należy zauważyć, że Ministerstwo Finansów wielokrotnie odpowiadało na pytania dotyczące podwyższenia kwoty wolnej od podatku, wynikającej z konstrukcji skali podatkowej. Stanowisko w tej sprawie zawierają m.in. odpowiedzi na interpelacje poselskie dostępne na stronie internetowej Sejmu RP, przykładowo o numerach: 8890, 7357, 7103, 6352, 5712, 5493, 2310, 2320, 2219, 1684, 10084. Choć w umowie koalicyjnej nie zapisano podwyższenia kwoty wolnej od podatku z 30 tys. zł do 60 tys. zł, to rząd nie zrezygnował z tego planu. Koszt wprowadzenia tej zmiany dla roku 2026 wyniosłby 55,9 mld zł, co znacząco wpłynęłoby na uszczuplenie dochodów sektora publicznego z podatku PIT. Jego realizacja zależy więc od stanu finansów państwa oraz sytuacji geopolitycznej.

Natomiast odpowiadając na pytanie dotyczące środków jakie rząd zamierza wdrożyć, aby ograniczyć nienależne zwroty VAT i zwiększyć skuteczność kontroli podatkowych pragnę zauważyć, że działania Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) w obszarze podatków należy rozpatrywać kompleksowo, uwzględniając wszystkie działania łącznie, tj. analizując równocześnie wzrost dobrowolności wypełniania obowiązków podatkowych przez podatników, który jest wynikiem działalności informacyjnej i edukacyjnej KAS oraz działania służące weryfikacji podatników – zarówno tych, którzy popełniają błędy nieświadomie, jak i celowo, czyli oszustów podatkowych działających często w zorganizowanych grupach przestępczych.

W celu zapewnienia przestrzegania przepisów podatkowych, w tym podatku od towarów i usług, organy KAS podejmują działania obejmujące swoim zakresem m.in: działania analityczne, czynności sprawdzające, kontrole podatkowe, kontrole celno-skarbowe, nabycie sprawdzające, postępowania przygotowawcze w sprawach karnych i karnych skarbowych, a także przeciwdziałanie wyłudzeniom skarbowym w ramach blokad STIR.

Informuję, że:

- w roku 2023 przeprowadzono łącznie 2 282 906 czynności sprawdzających (w tym 1 036 712 w podatku VAT i 117 835 w podatku akcyzowym) na łączną kwotę ustaleń w wysokości 7 586 mln zł (w tym 4 060 mln zł w podatku VAT i 96 mln zł w podatku akcyzowym);

- w roku 2024 wzrosła liczba czynności sprawdzających - 2 393 739 (w tym 1 072 809 w podatku VAT i 132 394 w podatku akcyzowym) i łączna kwota dokonanych ustaleń w wysokości 8 612 mln zł (w tym 4 707 mln zł w podatku VAT i 108 mln zł w podatku akcyzowym).

Powyższe dane potwierdzają, że weryfikacja nieprawidłowości w podatku VAT i podatku akcyzowym wykazuje tendencję wzrostową i tym samym należy pozytywnie ocenić działania organów KAS w obszarze czynności sprawdzających, mających na celu zapobieganiu naruszeń przepisów prawa podatkowego. Działania te ukierunkowane są na podejmowanie czynności wobec podmiotów obarczonych największym ryzykiem wystąpienia nieprawidłowości.

Kontrole podatkowe i celno-skarbowe w VAT są bieżącą reakcją na identyfikowane ryzyka. Kierowane są tam, gdzie analiza wykaże największe ryzyko nieprawidłowości podatkowych. W przypadku stwierdzenia wątpliwości co do zasadności zwrotu VAT może on podlegać kontroli przed jego dokonaniem lub po jego dokonaniu.

Tabela nr 1 - kontrole celno-skarbowe zwrotu VAT
(źródło KARTA2- według oznaczenia - dane pobrane na dzień 23.06.2025)

Oznaczenia	Okres	Ilość zakończonych kontroli celno-skarbowych	Ustalania w zł
KZV001 - kontrola zwrotu VAT przed dokonaniem	2024 r.	63	98 617 449
	01.01.2025-23.06.2025	21	195 074 808
KZV002 - kontrola zwrotu VAT po dokonaniu	2024 r.	64	58 875 576
	01.01.2025-23.06.2025	43	211 655 395

Tabela nr 2 kontrole podatkowe zwrotu VAT
(źródło: ZISAR - według tematu - dane pobrane na dzień 23.06.2025)

Temat kontroli podatkowej	Okres	Ilość zakończonych kontroli podatkowych	Ustalania w zł
WVZW - Zwrot bezpośredni podatku VAT	2024 r.	615	114 269 506
	od 01.01.2025 do 23.06.2025	249	50 109 695
WVZWD - Zwrot bezpośredni podatku VAT - kontrola przed dokonaniem zwrotu	2024 r.	183	68 780 601
	od 01.01.2025 do 23.06.2025	93	49 034 627

Co do zasady, w przypadku zidentyfikowania największych nieprawidłowości i podejrzenia generowania dużych strat dla budżetu państwa wszczynana jest kontrola celno-skarbowa, która jest ukierunkowana na zwalczanie oszustw podatkowych popełnianych przez podatników uwikłanych m.in. w zorganizowane grupy przestępcze, w tym karuzele podatkowe. Natomiast sprawy, które mogą być wyjaśnione w sposób najmniej obciążający podatnika (w tym błędy, pomyłki) kierowane są do czynności sprawdzających.

Jednocześnie działalność analityczna KAS, która wykorzystuje narzędzia analityczne i szeroki dostęp do danych źródłowych z różnych obszarów, celem wytypowania do kontroli najbardziej „ryzykownych” podatników, ciągle jest doskonała. KAS dysponuje coraz szerszym zakresem danych. Instrumentem wspomagającym wykrywanie nieprawidłowości podatkowych VAT jest współpraca międzynarodowa i wymiana informacji pomiędzy państwami członkowskimi, w tym w ramach sieci wymiany informacji Eurofisc. W 2026 r. rozpocznie także obowiązkowe funkcjonowanie Krajowego Systemu e-Faktur (KSeF). Przewiduje się, że KSeF usprawni analizę i kontrolę prawidłowości wystawianych faktur i przebiegu transakcji. W konsekwencji zdecydowanie szybciej będzie można wychwycić przestępstwa podatkowe, co jest istotne w przypadku oszustw podatkowych, w tym podmiotów żądających nienależnego zwrotu VAT.

Odnosząc się do pytania piątego przedmiotowej interpelacji tj. *Jakie działania rząd podejmie w celu przeciwdziałania narastaniu szarej strefy w gospodarce*, na wstępie należy zwrócić uwagę, że pytanie to zawiera w sobie błędną tezę.

Punktem wyjścia jest bowiem stwierdzenie, iż w Polsce wzrasta udział szarej strefy w gospodarce.

Zarówno szacunki gospodarki nieobserwowalnej publikowane przez GUS, jak i szacunki rozmiarów szarej strefy prezentowane przez organizacje pozarządowe takie jak np. OECD⁵ czy Instytutu Prognoz i Analiz Gospodarczych⁶ wskazują na spadkowy trend rozmiarów szarej strefy (mierzonej jako % PKB) w Polsce w trakcie ostatnich kilkunastu lat.

Najnowsze szacunki Banku Światowego pokazują, że Polska nadal ma wyższą gospodarkę nieformalną niż średnia europejska.

W celu zmniejszenia skali szarej strefy w Polsce - w horyzoncie kilku lat -

przynajmniej do poziomu średniej UE, zainicjowano ogólnorządowe podejście.

W efekcie, Zarządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 19 marca 2025 roku⁷ został powołany Międzyresortowy Zespół do spraw Przeciwdziałania Szarej Strefie (dalej: Międzyresortowy Zespół). Pierwsze posiedzenie Zespołu odbyło się 14.04.2025 r.

Międzyresortowy Zespół będzie wykonywał swoje zadania przy pomocy stałego zespołu roboczego oraz grup zadaniowych. Trójstopniowy model rekomendowany jest przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy jako optymalne rozwiązanie mające na celu wdrożenie podejścia ogólnorządowego do przeciwdziałania szarej strefie.

Model ten przewiduje następującą strukturę:

I. Międzyresortowy Zespół do spraw przeciwdziałania szarej strefie, w skład którego wchodzi najwyższą rangą przedstawiciele administracji publicznej (ministerstw i innych instytucji publicznych);

II. Stały zespół roboczy, w skład którego wchodzi wyższego szczebla urzędnicy współpracujących ministerstw i instytucji;

III. Grupy zadaniowe, przy czym każdy przedstawiciel stałego zespołu roboczego będzie posiadał prawo do wskazania z własnego resortu albo instytucji pracowników do prac w grupie zadaniowej.

Priorytety prac Zespołu wynikają z treści Zarządzenia. W ramach prac Międzyresortowego Zespołu ma zostać m.in. przygotowana strategia i plan działania dla administracji rządowej mające na celu przeciwdziałanie takiej aktywności gospodarczej, która jest, w szczególności dla celów nakładania danin publicznych lub korzystania ze środków publicznych, celowo lub nieumyślnie, ukrywana przed pomiarem.

Należy zauważyć, że zadania związane ze zwalczaniem szarej strefy zarówno w obszarze podatku akcyzowego, podatku dochodowego czy podatku od towarów i usług jak i innych danin publicznych realizowane są w trybie ciągłym. Weryfikacja informacji z analiz własnych jak i wiadomości sygnałnych pozwala na objęcie zainteresowaniem różnych obszarów aktywności, redukując w ten sposób szarą strefę.

⁵ Zob. badanie Parlamentu Europejskiego, Schneider i Asllani, 2022 "Opodatkowanie gospodarki nieformalnej w UE" oraz publikacja MFW, Deléchat i Medina, eds. 2021 "The global informal workforce: priorities for inclusive growth". Zob. również Elgin, C., M. A. Kose, F. Ohnsorge i S. Yu. 2021. "Understanding Informality". CERP Discussion Paper 16497, Centre for Economic Policy Research, Londyn.

⁶ Raport „Szara strefa 2025”

⁷ w sprawie Międzyresortowego Zespołu do spraw Przeciwdziałania Szarej Strefie (M.P. 2025, poz. 263)

Pracownicy i funkcjonariusze Krajowej Administracji Skarbowej, dalej „KAS”, prowadzą m.in. stałe działania w zakresie weryfikacji obowiązku ewidencjonowania sprzedaży z zastosowaniem kasy rejestrującej, które prowadzone są z wykorzystaniem kontroli celno-skarbowej, nabycia sprawdzającego oraz czynności mandatowych.

Cyklicznie prowadzone są również skoordynowane działania m.in. w ramach akcji ponadregionalnych:

- Cash Online – kolejne odsłony – działania wobec podatników objętych obowiązkiem wymiany konwencjonalnych kas rejestrujących na kasy on-line;
- LATO – w zakresie weryfikacji prawidłowości ewidencjonowania sprzedaży towarów lub usług z wykorzystaniem kasy rejestrującej, w okresie nasilonego ruchu turystycznego, w tym przez podatników działających (całorocznie lub sezonowo).

W 2024 roku KAS przeprowadziła w tym obszarze m.in.

- blisko 59,7 tys. nabyć sprawdzających, w ramach których w ponad 13,9 tys. stwierdzono nieprawidłowości skutkujące nałożeniem prawie 13,8 tys. mandatów karnych na łączną kwotę ponad 20,4 mln zł,
- ponad 32,2 tys. kontroli celno-skarbowych, w ramach których w prawie 14,3 tys. stwierdzono nieprawidłowości skutkujące nałożeniem ponad 14 tys. mandatów karnych na łączną kwotę ponad 23,4 mln zł,
- ponad 107 tys. postępowań mandatowych, w ramach których w ponad 9,5 tys. stwierdzono nieprawidłowości skutkujące nałożeniem ponad 8,8 tys. mandatów karnych na łączną kwotę ponad 13,3 mln złotych.

W stosunku do roku 2023 w obszarze kontroli celno-skarbowych liczba działań wzrosła o ponad 7%, liczba działań wynikowych wzrosła o prawie 27%, liczba nałożonych mandatów wzrosła o prawie 30% a kwota mandatów o 39%.

W stosunku do roku 2023 w obszarze nabyć sprawdzających liczba działań wzrosła o ponad 2%, liczba działań wynikowych wzrosła o ok. 0,4%, liczba nałożonych mandatów wzrosła o prawie 6%, a kwota mandatów o ponad 6%.

Dla kontroli celno-skarbowych w tym obszarze efektywność działań osiągnęła poziom 38% w roku 2023 oraz 44% w roku 2024.

Natomiast w działaniach z wykorzystaniem nabycia sprawdzającego efektywność osiągnęła poziom ok. 23% zarówno w 2023 jak i 2024 roku.

W obszarze kontroli celno-skarbowych rynku wyrobów akcyzowych, KAS w 2023 roku wykonała 44,9 tys. kontroli, w których szacowane uszczuplenia podatku akcyzowego ustalono na kwotę ok. 87,5 mln złotych. W roku 2024 KAS wykonała 44,6 tys. kontroli przy szacowanych uszczupleniach ok. 42,7 mln złotych. Zaznaczyć należy, że znaczną część kontroli stanowią tzw. kontrole obligatoryjne, których przeprowadzanie wynika z obowiązku nałożonego przepisami prawa.

W 2023 roku kontrole obligatoryjne stanowiły 53% wolumenu kontroli, natomiast w 2024 roku już 60,5% wolumenu kontroli.

W ramach wykonywanych kontroli celno-skarbowych rynku w zakresie wyrobów akcyzowych są przeprowadzane ukierunkowane operacje, o różnym czasookresie oddziaływania, nakierowane na poszczególne kategorie wyrobów akcyzowych lub etapy ich dystrybucji na terytorium kraju, obrót którymi niesie za sobą ryzyko wystąpienia nieprawidłowości w podatku akcyzowym, względnie narusza postanowienia prawa w obszarze zakazów związanych z posiadaniem i wprowadzaniem do obrotu, np. w zakresie ochrony zdrowia w przypadku płynu do papierosów elektronicznych oferowanych w jednorazowych e-papierosach. W tej kategorii działań systematycznej kontroli poddaje się np. płyny do papierosów elektronicznych oraz wyroby z konopi zawierające CBD. W 2023 roku w zakresie płynów do papierosów elektronicznych wykonano 921 kontroli, ujawniając w 296 przypadkach ponad 4,6 mln mililitrów płynu (szacowane uszczuplenia akcyzy 5,1 mln zł). W 2024 roku w zakresie płynów do papierosów elektronicznych wykonano 869 kontroli, ujawniając w 277 przypadkach ponad 4 mln mililitrów płynu (szacowane uszczuplenia akcyzy 4,4 mln zł). W 2024 roku przeprowadzono również celowe operacje kontrolne w obszarze płynu do papierosów elektronicznych (stwierdzone uszczuplenia ok. 2,3 mln zł oraz w obszarze wyrobów z konopi (stwierdzone uszczuplenia ok. 1,3 mln zł).

Działania kontrolne KAS w zakresie płynu do papierosów elektronicznych przyczyniły się do skokowego wzrostu dochodów w akcyzie od tych wyrobów (2022 r. – 229,9 mln zł; 2023 r. – 443,6 mln zł; 2024 r. – 561,4 mln zł).

W wyniku działań kontrolnych w roku 2024 zarówno na terenie kraju, jak i na przejściach granicznych Krajowa Administracja Skarbowa dokonała 2138 ujawnień, w wyniku których zajęto 46 600 litrów różnego rodzaju alkoholu etylowego. W ramach prowadzonych czynności KAS samodzielnie lub we współpracy z innymi służbami doprowadziła do ujawnienia i likwidacji 40 bimbrowni oraz 4 miejsc odkażalnia/rozlewu nielegalnego alkoholu.

Dla porównania w 2023 roku – liczby te przedstawiają się następująco:

- 22 514 litrów zajętego alkoholu etylowego,
- 21 ujawnionych i zlikwidowanych bimbrowni,
- 2 ujawnione i zlikwidowane miejsca odkażalnia/rozlewu nielegalnego alkoholu.

W przypadku nielegalnych papierosów w 2023 roku KAS ujawniła 195,3 mln szt. papierosów, natomiast w 2024 roku ujawniła 195,5 mln szt. papierosów. Tytoniu do palenia zatrzymano w 2023 roku - 106,8 t, a w 2024 roku - 86,3 t. W przypadku suszu tytoniowego nastąpił znaczny wzrost zajęć, tj. w 2023 roku ujawniono 96,8 t, zaś w 2024 r. - 173 t. Dane dotyczące wykryć miejsc nielegalnej produkcji wyrobów tytoniowych:

- w 2023 roku ujawniono w Polsce 42 fabryki i kralalnie tytoniu,
- w 2024 roku 39 takich miejsc.

Ponadto, w związku z dynamicznie zmieniającą się sytuacją prawną i gospodarczą w zakresie zwalczania szeroko rozumianej przestępczości akcyzowej Szef KAS wydał 5 grudnia 2024 r. polecenie dotyczące rozszerzenia zakresu realizowanych przez funkcjonariuszy Służby Celno-Skarbowej kontroli drogowych. Głównym celem ww. polecenia było zintensyfikowanie kontroli w obszarze wyrobów akcyzowych.

Nawiązując do powyższego w 2025 roku zaplanowano szereg skoordynowanych i zintensyfikowanych działań kontrolnych o zróżnicowanym charakterze. W realizację działań kontrolnych zaangażowani zostali funkcjonariusze Służby Celno-Skarbowej z pionów prewencji i realizacji wszystkich urzędów celno-skarbowych. Cykliczne działania prowadzone są w następujących obszarach:

- 1) kontrole drogowe - ukierunkowane na zwalczanie nielegalnych przewozów towarów akcyzowych, w szczególności: papierosów, tytoniu, suszu tytoniowego, paliwa, alkoholu, e-papierosów bez polskich znaków akcyzy lub poza procedurą zawieszono poboru akcyzy;
- 2) kontrole targowisk i bazarów - kontrole ukierunkowane na wypełnianie obowiązku ewidencjonowania transakcji handlowych poprzez kasy rejestrujące oraz wypełnianie obowiązku wystawiania dokumentów z przeprowadzonych transakcji, a także kontroli legalności wprowadzania do obrotu wyrobów akcyzowych oraz wyrobów oznaczonych zastrzeżonymi znakami towarowymi;
- 3) kontrole przesyłek pocztowych i kurierskich - ukierunkowane na ograniczanie obrotu środkami odurzającymi i substancjami psychotropowymi, produktami leczniczymi, wyrobami akcyzowymi, w szczególności e-papierosami, tytoniem do palenia oraz wyrobami oznaczonymi zastrzeżonymi znakami towarowymi;
- 4) kontrole przewozu osób taksówkami oraz firm świadczących usługi transportu osób fizycznych z wykorzystaniem dedykowanych aplikacji - ukierunkowane na przeciwdziałanie nieprawidłowościom w zarobkowym przewozie osób taksówką, ze szczególnym uwzględnieniem unikania ewidencjonowania i opodatkowania tych usług.

Powyższe działania mają na celu zwiększenie efektywności realizowanych kontroli oraz ograniczenie szarej strefy w obszarach akcyzowych i innych podatków.

Podsumowując powyższe należy stwierdzić, że zwalczanie i ściganie przestępczości podatkowej jest jednym z priorytetowych zadań KAS. Działania w tym zakresie są realizowane jednocześnie w kilku wymiarach, tj. kontrolnym i analitycznym, dochodzeniowo-śledczym oraz operacyjno-rozpoznawczym.

Działania o charakterze operacyjno-rozpoznawczym, ukierunkowane na przeciwdziałanie ograniczeniu szarej strefy w gospodarce, w szczególności w obszarze oszustw podatkowych związanych z podatkiem od towarów i usług oraz akcyzą - prowadzone są również na bieżąco w omawianym powyżej zakresie. Działania te mają na celu wczesne identyfikowanie nieprawidłowości, eliminowanie mechanizmów wyłudzeniowych oraz minimalizowanie strat Skarbu Państwa, a ich szczegółowy zakres objęty jest stosownymi procedurami i ograniczeniami informacyjnymi wynikającymi z przepisów prawa.

Ponadto obecnie w resorcie finansów przygotowany jest projekt zmiany ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi, w którym proponuje się objęcie systemem SENT przewozu betonu - materiału powstałego ze zmieszania cementu, kruszywa grubego i drobnego oraz ewentualnych domieszek i dodatków, który uzyskuje swoje właściwości w wyniku hydratacji cementu. Szeroko rozumiany beton to beton towarowy, zwany też betonem gotowym do wylania oraz inne towary w postaci gotowej do wbudowania na bazie spoiw mineralnych, w tym w szczególności zaprawy towarowe, podkłady podłogowe, podsypki cementowo-piaskowe, mieszanki CBGM (potocznie zwane m.in. wylewką, jastrychem, szlichtą).

Przyjęcie tego rozwiązania powinno zredukować zauważone nieuczciwe praktyki podmiotów funkcjonujących w branży tak rozumianego betonu - analiza ryzyka wskazuje na występowanie szarej strefy w tym obszarze. W związku z tym jest konieczne podjęcie działań zmierzających do ograniczenia niepożądanych praktyk, co w konsekwencji ma się przyczynić do zwiększenia wpływów do budżetu państwa w podatku od towarów i usług.

Dodatkowym pozytywnym zjawiskiem, będzie wzmocnienie nadzoru (w toku wykonywania kontroli podatkowej lub kontroli celno-skarbowej) nad przestrzeganiem przepisów prawa podatkowego w branżach pokrewnych, które wykorzystują tego rodzaju towary w ramach wykonywania swojej działalności.

Co więcej, wyroby akcyzowe są obejmowane obowiązkiem oznaczania znakami akcyzy, które pełnią w Polsce kilka funkcji. Oprócz funkcji fiskalnej (znak akcyzy świadczy o zadeklarowaniu podatku akcyzowego) jako regulatora płatności podatku akcyzowego i jednocześnie czynnika zapewniającego realne wpływy pieniężne do budżetu państwa z tytułu tego podatku, znaki akcyzy pełnią jeszcze funkcję legalizacyjną i ochronną.

Funkcja legalizacyjna polega na tym, że poza zapewnieniem ściągłości podatku akcyzowego od wyrobów akcyzowych, wyroby oznaczone banderolami są zarazem wyrobami znanego pochodzenia. Oznaczenie wyrobów akcyzowych znakami akcyzy kładzie tamę dla nielegalnego obrotu wyrobami akcyzowymi nieposiadającymi tych znaków, gdyż wyroby bez takich znaków nie mogą pochodzić z legalnej produkcji lub legalnego importu, czy nabycia wewnątrzspółnotowego. Natomiast funkcja ochronna dotyczy ochrony legalnych krajowych producentów, nabywców wewnątrzspółnotowych i importerów wyrobów akcyzowych, jak i ochrony innych podmiotów biorących udział w obrocie tymi wyrobami, np. hurtowników, detalistów, a także ochrony kupującego dany towar, czyli konsumenta.

Ponadto, aby nie dopuścić do rozrostu szarej strefy w obszarze podatku akcyzowego wykorzystywane są skuteczne narzędzia w postaci: Systemu Przemieszczania oraz Nadzoru Wyrobów Akcyzowych (EMCS PL2) czy unijnego Systemu Śledzenia Wyrobów Tytoniowych Track & Trace.

System EMCS PL2 jest kluczowym narzędziem do monitorowania przemieszczeń wyrobów akcyzowych (w tym napojów alkoholowych, wyrobów tytoniowych, wyrobów energetycznych), także pochodzących z importu lub eksportowanych, w

procedurze zawieszenia poboru akcyzy, zarówno w obrębie Unii Europejskiej jak i na terytorium kraju, przemieszczeń na terytorium kraju wyrobów akcyzowych zwolnionych od akcyzy ze względu na przeznaczenie oraz opodatkowanych zerową stawką akcyzy ze względu na przeznaczenie, a także przemieszczeń wewnątrzwspólnotowych wyrobów akcyzowych dopuszczonych do konsumpcji na terytorium UE (co do zasady z zapłaconą akcyzą). System EMCS PL2 zapewnia w szczególności bieżące monitorowanie wszystkich przemieszczeń wyrobów akcyzowych objętych tym systemem, możliwość automatycznego sprawdzania kontrahentów uczestniczących w wysyłce i odbiorze wyrobów akcyzowych oraz wymianę informacji pomiędzy państwami członkowskimi.

Finalnie, wprowadzenie obligatoryjnego systemu e-fakturowania w ramach Krajowego Systemu e-Faktur będzie kolejnym działaniem uszczelniającym polski system podatkowy. Charakter uszczelniający obligatoryjnego e-fakturowania będzie związany m.in. ze skróceniem czasu dostępu do danych analitycznych oraz możliwością bieżącego monitorowania transakcji. Możliwa będzie analiza zdarzeń gospodarczych jeszcze przed terminem wskazanym dla składania deklaracji podatkowych. Wprowadzenie raportowania w czasie zbliżonym do rzeczywistego zwiększa możliwości w zakresie skrócenia czasu wykrycia i zwalczania oszustwa podatkowego. Można się spodziewać, że rozwiązanie to będzie miało korzystny wpływ na konkurencyjność gospodarki i przedsiębiorczość, będzie pomocne w likwidacji nieuczciwej konkurencji i zapewni transparentność.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu