



Minister Finansów

Warszawa, 11 lipca 2025 roku

Sprawa: Interpelacja nr 10360
Znak sprawy: PG5.054.12.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Szymon Hołownia
Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

W związku z interpelacją posłów Jarosława Sachajko i Marka Jakubiaka nr 10360, przekazuję odpowiedź sporządzoną we współpracy z Ministrem Rozwoju i Technologii.

Ad. 1

Uprzejmie informuję, że Główny Urząd Statystyczny nie publikuje danych o produkcie narodowym brutto (PNB). W obowiązującym obecnie w Polsce systemie statystyki rachunków narodowych funkcjonuje natomiast pojęcie dochodu narodowego brutto (DNB).

DNB uwzględnia produkcję, jaka została wytworzona w danym czasie, przy pomocy czynników produkcji będących w posiadaniu rezydentów danego kraju, niezależnie od miejsca ich wykorzystania. Wyliczany jest jako suma produktu krajowego brutto (PKB) oraz salda dochodu z zagranicy, na które składają się saldo kosztów związanych z zatrudnieniem, saldo dochodów z tytułu własności, dotacje otrzymywane z zagranicy oraz podatki od produkcji i importu płacone za granicę. Jest on podstawą do wyliczenia jednego z elementów składki państw członkowskich płaconych do budżetu UE¹.

Według danych GUS, PKB Polski w cenach bieżących w 2023 r. wyniósł 3 415,3 mld PLN zwiększając się do 3 641,2 mld PLN w 2024 r. Z kolei poziom DNB wyniósł odpowiednio 3 285,8 mld PLN i 3 518,7 mld PLN. Oznacza to, że DNB w 2023 r. stanowił 96,2%, a w 2024 r. 96,6% PKB. Relacja ta była zbliżona do innych krajów naszego regionu, co przedstawia poniższa tabela:

Tab. 1 PKB i DNB w wybranych krajach Europy Środkowej

¹ Rachunki narodowe według sektorów i podsektorów instytucjonalnych w latach 2019–2022, GUS, Warszawa 2024, str. 59-60

	PKB (mld EUR)		DNB (mld EUR)		DNB/PKB (%)	
	2023	2024	2023	2024	2023	2024
Czechy	317,4	-	312,8	-	98,6	-
Węgry	197,9	-	191,8	-	96,9	-
Słowacja	123,8	131,0	121,3	128,0	97,9	97,7

Źródło: Eurostat, obliczenia własne na podstawie danych Eurostatu. Uwaga: w momencie sporządzania informacji w rocznej bazie rachunków sektorowych Eurostatu nie były jeszcze dostępne dane za 2024 r. dla Czech i Węgier.

W Polsce, podobnie jak w pozostałych państwach Grupy Wyszehradzkiej, poziom DNB jest niższy od poziomu PKB, co wynika z ujemnego salda dochodów z zagranicy. Większy poziom dochodów osiąganych przez nierezydentów w kraju niż zagranicznych dochodów rezydentów, związany jest z wysokim napływem kapitału do regionu w przeszłości.

Utrzymanie odpowiednio wysokiego tempa wzrostu gospodarczego (i w konsekwencji szybsze tempo konwergencji dochodów do wysokorozwiniętych krajów Europy Zachodniej), przy ograniczonych oszczędnościach krajowych skutkowało deficytem na rachunku obrotów bieżących i importem oszczędności zagranicznych. Konsekwencją tego procesu jest ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto (MPI netto) notowana przez wymienione wyżej państwa. Wyższy poziom pasywów zagranicznych niż aktywów przekłada się z kolei na negatywne saldo dochodów.

W przypadku Polski MPI netto w ostatnich latach wyraźnie się poprawiła w relacji do PKB i kształtuje się obecnie na bezpiecznym poziomie z punktu widzenia progów przyjętych przez Komisję Europejską w procedurze badania nierównowag makroekonomicznych. Połowę zobowiązań stanowią zobowiązania z tytułu inwestycji bezpośrednich, które uważane są za najbardziej stabilną formę finansowania zagranicznego.

Analizując dane dotyczące DNB należy zwrócić uwagę, że statystycznie poziom dochodów osiągnięty w gospodarce przez rezydentów nie jest tożsamy z wielkością zysków transferowanych za granicę. Na przykład w ramach dochodów z własności wyodrębnia się reinwestowane zyski z zagranicznych inwestycji bezpośrednich, które stanowią zyski przypadające na zagranicznego inwestora pozostawione w krajowym przedsiębiorstwie.

Ad. 2

Mając na uwadze wskazanie w interpelacji, jako jedno ze źródeł opisanych problemów, że „*transfery zysków zagranicznych inwestorów przyjmują różne formy: dywidendy, opłaty za korzystanie z marek i technologii, opłaty za zarządzanie, optymalizację podatkową i wewnątrzgrupowe kredyty*”, uprzejmie informuję, że w Ministerstwie Finansów podejmowane są działania o charakterze legislacyjnym w celu ograniczenia optymalizacji podatkowej.

W celu zapobiegania unikaniu opodatkowania do ustawy z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa² wprowadzono następujące instrumenty:

² Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2025r. poz. 497 ze zm.), dalej: Ordynacja podatkowa.

1) Ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania.

Od 15 lipca 2016 r. obowiązują przepisy, które umożliwiają Szefowi Krajowej Administracji Skarbowej stosowanie generalnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania oraz prowadzenie postępowań podatkowych w kierunku unikania opodatkowania.

Wprowadzone regulacje – zmienione z dniem 1 stycznia 2019 r. – określają granice legalnej optymalizacji podatkowej³. Co istotne zatem, do Ordynacji podatkowej wprowadzona została definicja unikania opodatkowania, zgodnie z którą czynność nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeżeli osiągnięcie tej korzyści, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem lub celem ustawy podatkowej lub jej przepisu, było głównym lub jednym z głównych celów jej dokonania, a sposób działania był sztuczny. W tej sytuacji skutki podatkowe czynności określa się na podstawie takiego stanu rzeczy, jaki mógłby zaistnieć, gdyby dokonano czynności odpowiedniej.

W przypadku stwierdzenia unikania opodatkowania, Szef KAS w drodze decyzji określa skutki podatkowe takich czynności, na podstawie takiego stanu rzeczy jaki mógłby zaistnieć gdyby czynności dokonał podmiot kierujący się zgodnymi z prawem celami innymi niż osiągnięcie korzyści podatkowej.

Wydanie decyzji z zastosowaniem klauzuli może ponadto skutkować ustaleniem dodatkowego zobowiązania podatkowego zgodnie z zasadami określonymi w art. 58a-58e Ordynacji podatkowej.

Informacje dotyczące postępowań Szefa KAS prowadzonych w kierunku wydania decyzji z zastosowaniem klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania wskazują, że od 15 lipca 2016 r. wszczęto 233 postępowania podatkowe (dane te dostępne są na stronie: <https://www.podatki.gov.pl/abc-podatkow/klauzula-przeciwko-unikaniu-opodatkowania/statystyka-gaar/>).

2) Opinia Szefa KAS w zakresie transgranicznego przekształcenia, połączenia albo podziału spółki.

Wprowadzenie przepisów rozdziału IIIC Ordynacji podatkowej jest konsekwencją implementacji dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/2121 z dnia 27 listopada 2019 r., zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznego przekształcenia, łączenia i podziału spółek. Uzasadnienie projektu ustawy implementującej wskazuje, że „prawodawca unijny dostrzegł potrzebę wprowadzenia instrumentów zapobiegających zachowaniom fraudacyjnym, polegającym np. na praniu brudnych pieniędzy, uchylaniu się od obowiązków podatkowych, pracowniczych, ubezpieczeniowych, ukrywaniu aktywów”.

Stąd też, na mocy przepisów ww. ustawy – Ordynacja podatkowa – gdy podmioty dokonują transgranicznego przekształcenia, łączenia i podziału spółek – opinia Szefa KAS jest niezbędnym elementem procedury mającej na celu sprawdzenie podmiotu pod kątem zgodności z prawem podatkowym i jego transparentności.

Zarząd spółki ma wówczas obowiązek złożenia do sądu rejestrowego wniosku o wydanie zaświadczenia o zgodności z prawem polskim transformacji

³ Ogólna klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania została uregulowana w rozdziale 1 działu IIIA Ordynacji podatkowej (art. 119a i dalsze).

transgranicznej, wraz z wnioskiem do właściwego organu podatkowego o wydanie ww. opinii w zakresie transgranicznego przekształcenia, połączenia albo podziału spółki. Przepisy wprowadzające obowiązek uzyskania opinii Szefa KAS weszły w życie 15 września 2023 r.

Wydanie opinii przez Szefa KAS stanowi narzędzie do weryfikacji, czy dana transakcja była zgodna z warunkami klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, a zatem czy w związku z tą transakcją nie dochodzi do niedopuszczalnej optymalizacji podatkowej.

Kwestia wydawania opinii jest regulowana przez art. 119zzl i nast. Ordynacji podatkowej.

Zgodnie z art. 119zzl § 2 Ordynacji podatkowej przedmiotem opinii jest:

- a) ocena, czy nie istnieje uzasadnione przypuszczenie, że transgraniczne przekształcenie, połączenie albo podział spółki może:
 - stanowić czynność lub element czynności określonej w art. 119a § 1 lub
 - być przedmiotem decyzji wydanej z zastosowaniem środków ograniczających umowne korzyści, lub
 - stanowić nadużycie prawa, o którym mowa w art. 5 ust. 5 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług;
- b) potwierdzenie, że są zaspokojone lub zabezpieczone zobowiązania pieniężne spółki wobec organów podatkowych lub niepodatkowe należności budżetowe o charakterze publicznoprawnym w rozumieniu art. 60 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, do których wymiaru lub poboru są właściwe organy Krajowej Administracji Skarbowej.

Opinię albo odmowę jej wydania (w przypadkach określonych w art. 119zzp Ordynacji podatkowej) przesyła się do sądu rejestrowego, który bada zgodność z prawem polskim danej transformacji transgranicznej.

3) Raportowanie schematów podatkowych.

Od 1 stycznia 2019 r. obowiązują przepisy Działu III Ordynacji podatkowej, rozdziału 11a – Informacje o schematach podatkowych. Przepisy te zaimplementowały do polskiego porządku prawnego Dyrektywę 2018/822 (DAC6), których głównym celem jest ograniczenie agresywnego planowania podatkowego. Szef KAS prowadzi analizy zaraportowanych schematów podatkowych w celu identyfikacji mechanizmów optymalizacyjnych.

Również ustawa CIT⁴ zawiera regulacje mające na celu ograniczenie praktyki agresywnej optymalizacji podatkowej, tj. m.in.:

- rozdział 1a – ceny transferowe,
- art. 12 ust. 13-14, art. 21 ust. 7 i 22c – małe klauzule antyabuzywne,
- art. 24a – opodatkowanie zagranicznych jednostek kontrolowanych,
- art. 24aa – podatek od przerzuconych dochodów,
- art. 24ca – minimalny CIT,
- art. 26aa – spółka nieruchomościowa jako płatnik CIT,
- system opodatkowania wyrównawczego.

Ad. 3

⁴ Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2025 r. poz. 278 z późn.zm.)

W przeszłości Polska, jako gospodarka znajdująca się w procesie transformacji, potrzebowała napływu kapitału zagranicznego w celu modernizacji, zwiększenia produktywności i integracji z rynkiem globalnym. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne odegrały kluczową rolę w budowie potencjału gospodarczego. Obecnie, Polska powinna coraz silniej koncentrować się na rozwoju krajowych specjalizacji i aktywnym wspieraniu ekspansji polskich firm na rynkach międzynarodowych – poprzez instrumenty finansowe, dyplomację gospodarczą i działania agencji publicznych – tak, aby zwiększać dochód narodowy i budować trwałą przewagę konkurencyjną Polski w globalnej gospodarce. Niemniej, bezpośrednie inwestycje zagraniczne nadal mogą wspierać rozwój gospodarki, szczególnie jeśli przyczyniają się do wzrostu wartości dodanej i innowacyjności.

Ad. 4

W odpowiedzi na to pytanie należy zauważyć, że operacjonalizacją pojęcia „odpływu dochodów narodowych przez zagraniczne podmioty” w ujęciu statystycznym jest pozycja „rozchody z tytułu dochodów pierwotnych z inwestycji bezpośrednich” w bilansie płatniczym Rzeczypospolitej Polskiej, sporządzanym przez Narodowy Bank Polski (NBP).

Pozycja ta obejmuje łączną wartość dochodów uzyskiwanych przez nierezydentów z tytułu ich inwestycji bezpośrednich w Polsce, w tym:

- dywidendy wypłacane przez spółki z udziałem kapitału zagranicznego,
- zyski reinwestowane, tj. przypadające na inwestora zagranicznego, lecz pozostające w spółce,
- odsetki od instrumentów dłużnych w ramach powiązań kapitałowych (np. pożyczki wewnątrzgrupowe).

Wartość rozchodów z tytułu dochodów pierwotnych z inwestycji bezpośrednich w bilansie płatniczym Polski w latach 2020-2024 przedstawia się następująco⁵:

- 2020 r. – 90,8 mld zł,
- 2021 r. – 123,9 mld zł,
- 2022 r. – 141,7 mld zł,
- 2023 r. – 146,3 mld zł,
- 2024 r. – 146,7 mld zł.

Jednocześnie informuję, że NBP nie publikuje dekompozycji tej pozycji według sektorów ani branż działalności gospodarczej.

Ad. 5

Działania kontrolne organów Krajowej Administracji Skarbowej poprzedzane są oceną ryzyka, prowadzoną przy zastosowaniu różnorodnych narzędzi, mających służyć identyfikacji i szacowaniu prawdopodobieństwa wystąpienia nieprawidłowości. W przypadku stwierdzenia ryzyka wystąpienia nieprawidłowości podejmowane są dalsze stosowne działania. Szczególnym przedmiotem zainteresowania kontroli KAS są zagadnienia transferu zysku poprzez tzw. „sztuczne struktury”, tj. skomplikowane międzynarodowe struktury holdingowe, których jedynym celem jest unikanie opodatkowania właścicieli holdingu. Kontroli podlega też przykładowo manipulowanie cenami transferowymi: spółki w grupach kapitałowych mogą próbować transferować zyski do krajów o niższym opodatkowaniu poprzez zawyżanie kosztów (np. zakup usług, towarów, opłat licencyjnych) lub zaniżanie przychodów w transakcjach z podmiotami powiązanymi.

⁵ Źródło: opracowanie MRiT na podstawie danych NBP.

W przypadku wątpliwości, co do rzetelności deklarowanych rozliczeń, podejmowane są odpowiednie działania analityczne, w następstwie których mogą zostać uruchomione czynności sprawdzające, kontrola podatkowa albo kontrola celno-skarbowa przez właściwe organy podatkowe, co do zasady przez naczelników urzędów celno-skarbowych.

Ad. 6

Aktualnie nie są prowadzone prace związane z ograniczeniem wywozu kapitału ani wprowadzeniem systemu ulg tylko dla inwestorów reinwestujących zyski na miejscu. Dostępność ulg podatkowych na nową inwestycję reguluje ustawa z dnia 10 maja 2018 r., o wspieraniu nowych inwestycji⁶. Przedsiębiorca, który spełni stosowne kryteria ilościowe i jakościowe, może otrzymać decyzję o wsparciu, uprawniającą do korzystania z ulg podatkowych na nową inwestycję.

Ad. 7

W Dziale IIC Ordynacji podatkowej przewidziana została możliwość zawarcia tzw. porozumienia inwestycyjnego.

Przepisy Ordynacji podatkowej regulujące instytucję porozumienia inwestycyjnego odnoszą się jednak wyłącznie do skutków podatkowych planowanej lub rozpoczętej inwestycji i nie obejmują zagadnień makroekonomicznych, takich jak wpływ inwestycji na relację PNB do PKB. W zakresie definicji inwestycji ustawodawca odwołuje się do przepisów ustawy o wspieraniu nowych inwestycji, jednak również ta ustawa nie zawiera regulacji odnoszących się do zabezpieczenia udziału PNB w PKB. Kwestie te nie mieszczą się zatem w zakresie przedmiotowym porozumienia inwestycyjnego i nie są uwzględniane w toku jego zawierania.

Z kolei zgodnie z informacją Ministra Rozwoju i Technologii, przy negocjacjach z zagranicznymi inwestorami ubiegającymi się o wsparcie w ramach takich instrumentów jak Polska Strefa Inwestycji lub programy grantowe brane są pod uwagę przede wszystkim kwestie formalne (spełnienie warunków danej formy wsparcia) oraz kwestie związane z profilem danej inwestycji i jej pozytywnym wpływem na rozwój gospodarczy kraju.

Celem ww. instrumentów jest wzrost innowacyjności oraz konkurencyjności polskiej gospodarki. Cel ten realizowany jest poprzez wspieranie nowych inwestycji realizowanych przez polskie i zagraniczne firmy, spełniające kryteria określone Programem.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu

⁶ Dz. U. 2018 poz. 1162 z późn. zm.