Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 29 października 2026 roku

Sprawa: Interpelacja nr 20315 Poseł Olga Semeniuk - Patkowska
Znak sprawy: PM7.054.4.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Interpelacja nr 20315 P. Poseł Olgi Semeniuk - Patkowskiej w sprawie odpowiedzialności rządu za ograniczenie nadmiernego deficytu oraz przygotowania wiarygodnego planu stabilizacji finansów publicznych

Szanowny Panie Marszałku,

działając z upoważnienia Prezesa Rady Ministrów, przedkładam odpowiedź na interpelację nr 20315 Poseł na Sejm Pani Olgi Semeniuk – Patkowskiej.

Od lipca 2024 roku Polska jest, na podstawie decyzji Rady UE[1] objęta procedurą nadmiernego deficytu (*excessive deficit procedure* – EDP) z powodu deficytu znacznie przekraczającego wartość referencyjną w 2023 r. Rada UE przyjęła 21 stycznia 2025 r. *zalecenie dla Polski w ramach procedury nadmiernego deficytu*[2], zgodnie z którym dla zlikwidowania nadmiernego deficytu niezbędne jest przestrzeganie tempa wzrostu wydatków netto przedstawionego w *„Średniookresowym planie budżetowo-strukturalnym na lata 2025-2028”*[3], przyjętym przez rząd w październiku 2024 r.

Równocześnie, Rada zobowiązała Polskę do przedstawiania co pół roku, począwszy od kwietnia ubiegłego roku aż do skorygowania nadmiernego deficytu, informacji z postępów we wdrażaniu zalecenia Rady. Wiosną raportowanie odbywa się w ramach Sprawozdania *z wdrażania „Średniookresowego planu budżetowo-strukturalnego na lata 2025–2028”* a jesienią w *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu*.

[1] *Decyzja Rady UE w sprawie istnienia nadmiernego deficytu w Polsce*
[2] *Zalecenie Rady UE dotyczące likwidację nadmiernego deficytu w Polsce*
[3] *Średniookresowy plan budżetowo-strukturalny na lata 2025-2028*

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

W lipcu 2025 r. Rada UE uruchomiła dla Polski krajową klauzulę wyjścia (NEC) na lata 2025-2028[4], która umożliwia odejście od zaleconej przez Radę UE ścieżki wydatków do wysokości przyrostu wydatków na obronność w stosunku do sytuacji przed wojną w Ukrainie (czyli w 2021 r.), jednak nie więcej niż 1,5% PKB rocznie.

Należy zauważyć, że pomimo uruchomienia krajowej klauzuli wyjścia, unijny nadzór budżetowy nadal funkcjonuje a jego zasady obowiązują. 3 czerwca 2026 r. Komisja opublikowała tzw. pakiet wiosenny[5], w którym przedstawiła ocenę działań budżetowych podejmowanych przez państwa członkowskie. W ocenie KE polska polityka budżetowa jest zgodna z wyznaczoną przez Radę ścieżką wydatków netto. Tym samym Komisja utrzymała zawieszenie EDP w przypadku Polski. Komisja ponownie oceni sytuację w listopadzie br.

Zgodnie z najnowszą *Informacją* przyjętą przez Radę Ministrów oraz opublikowaną[6] 6 października br. przewiduje się, że w latach 2024–2027, m.in. z uwagi na zwiększone wydatki obronne, tempo wzrostu wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w ujęciu rocznym (za wyjątkiem 2026 r.), jak i skumulowanym, będzie wyższe od tempa zaleconego przez Radę, jednak odchylenie od ścieżki będzie niższe niż dopuszczalne w ramach NEC. Tym samym, uwzględniając elastyczność przyznaną w ramach NEC, zapewniona zostanie spójność z zaleceniami Rady UE (brak odchylenia od zaleconego skumulowanego tempa wzrostu wydatków w latach 2024-2027).

Wydatki zaplanowane na 2027 r. skoncentrowane są na obszarach, które w obecnych warunkach wymagają szczególnego zaangażowania państwa – przede wszystkim na wzmacnianiu bezpieczeństwa, ochronie zdrowia oraz realizacji strategicznych inwestycji rozwojowych i infrastrukturalnych. Istotnym elementem tych działań pozostaje również bezpieczeństwo energetyczne oraz wzmacnianie potencjału i konkurencyjności polskiej gospodarki. Uwzględniono środki na obowiązujące świadczenia społeczne (w tym na realizację programów i świadczeń, które mają szczególne znaczenie dla gospodarstw domowych, m.in.: „Rodzina 800+", „Aktywny Rodzic", „Dobry start", „Za życiem", świadczenie wspierające dla osób z niepełnosprawnościami, a także dodatkowe roczne świadczenia pieniężne dla emerytów i rencistów, tj. 13. i 14. emerytury) i inne prawnie zdeterminowane wydatki oraz na realizację podstawowych zadań państwa. Jednocześnie istotne środki kierowane są na zadania, których znaczenie wykracza poza bieżący rok i które będą wpływać na bezpieczeństwo, możliwości rozwojowe oraz jakość życia obywateli.

Szczególne miejsce w strukturze nakładów publicznych na 2027 r. zajmuje bezpieczeństwo państwa - działania w tym strategicznym obszarze są nieprzerwanie wzmacniane od kilku lat, a skala zaangażowania środków na obronność, ochronę ludności i obronę cywilną oraz bezpieczeństwo wewnętrzne corocznie wzrasta. Na 2027 rok łącznie na wydatki obronne zaplanowano 198,1 mld zł, (4,5% planowanego PKB w roku 2027 określonego w *Wieloletnich założeniach makroekonomicznych na lata 2026-2030*). Część wydatków na obronę narodową w 2027 r. finansowana jest w ramach programu SAFE co oznacza, że znaczna część zakupów sprzętu wojskowego zwolniona jest z podatku VAT – nabywana jest w cenach netto. Przekłada się to na fakt, że za zaplanowaną na 2027 r. podobną - co do nominału - pulę środków jak w poprzednim roku na obronę

[4] *Zalecenie Rady UE zezwalające Polsce na odchylenie od maksymalnych stóp wzrostu wydatków netto ustalonych przez Radę na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1263*
[5] Por. *Wiosenny pakiet KE – czerwiec 2026*
[6] https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny

narodową, można zrealizować większy ilościowo zakres nabywanego sprzętu wojskowego. Ponadto zapewniono dodatkowe finansowanie zadań obronnych w ramach Funduszu Inwestycji Kapitałowych oraz Funduszu Bezpieczeństwa i Obronności, który zasilony jest środkami z KPO.

W 2027 roku konsekwentnie będzie następował również istotny wzrost nakładów na finansowanie ochrony zdrowia stanowiąc jeden z najistotniejszych obszarów zaangażowania środków publicznych. Zgodnie z przepisami ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych Rada Ministrów przekazując projekt ustawy budżetowej jest zobowiązana do zapewnienia co najmniej 7% PKB (n-2) na finansowanie zadań związanych z opieką zdrowotną. Na 2027 rok ostatecznie zaplanowano 274,1 mld zł, co daje wzrost o 26,3 mld zł w stosunku do roku 2026.

Pozostałe wydatki budżetu państwa szczegółowo omówiono w Rozdziale IV *Uzasadnienia do ustawy budżetowej na rok 2027*[7].

Sytuacja budżetowa w Polsce w ostatnich latach to efekt decyzji rządu o koniecznych, znaczących inwestycjach w zwiększenie zdolności obronnych Polski, zgodnie z zaleceniami Rady UE[8], a także konsekwencja trendów w gospodarce. Oprócz niższego niż oczekiwano spadku inflacji wpływającego na dochody podatkowe, po stronie wydatkowej takim czynnikiem są rosnące koszty obsługi długu. Jednocześnie rząd przestrzega zaleconej przez Radę UE, w ramach procedury nadmiernego deficytu, ścieżki wydatków netto, korzystając z przyznanej przez Radę UE elastyczności, co zostało opisane powyżej.

W 2025 r. miał miejsce szybszy od zakładanego spadek inflacji, co w połączeniu z wysoką stopą oszczędności gospodarstw domowych przyczyniło się do niższych od prognozowanych dochodów podatkowych. W efekcie mniej korzystnych uwarunkowań makroekonomicznych dla bazy podatkowej spodziewane wykonanie dochodów w 2026 r., będące podstawą prognozy na 2027 r., jest niższe w porównaniu z prognozą z ustawy budżetowej na 2026 r.

Poziom dochodów podatkowych w 2026 r. jest determinowany również przez efekty zmian systemowych. Negatywnie na dochody w 2026 r. wpływają takie zmiany i działania jak wprowadzenie programu CPN, skrócenie podstawowego terminu zwrotu VAT z 60 dni do 40 dni (związane z wprowadzeniem obligatoryjnego Krajowego Systemu e-Faktur - KSeF), czy zwolnienie z VAT zakupów w ramach programu SAFE. Należy również wspomnieć o negatywnych dla dochodów skutkach wet Prezydenta (m. in. do ustaw zakładających wprowadzenie systemu SENT czy podwyżkę o 15% akcyzy na wyroby alkoholowe). Również prognozowane na 2026 r. w projekcie ustawy budżetowej na 2027 r. dochody budżetu państwa z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) są niższe o 1,8 mld zł w stosunku do zaplanowanych w ustawie budżetowej na 2026 r. Główną przyczyną jest słabsze niż zakładano wykonanie wpływów z zaliczek na podatek pobierany na zasadach tzw. skali podatkowej oraz na podatku liniowym, wynikające m.in. z obniżenia prognozowanej na ten rok dynamiki nominalnego PKB.

Odpowiadając na pytanie dotyczące działań przypisanych poszczególnym ministrom uprzejmie informuję, że zgodnie z właściwością Ministra Finansów w roku 2027 rząd będzie kontynuował wzmacnianie strony dochodowej sektora

---

[7] Projekt ustawy budżetowej na rok 2027, przyjęty przez Radę Ministrów 29 września 2026 r., przekazany do Sejmu RP (Druk nr 3150).

[8] Por. *Zalecenia Rady UE w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski – lipiec 2026*

finansów publicznych przy jednoczesnej kontroli wydatków zgodnie z wymogami reguł unijnych i krajowych. Łączny szacowany skutek istotnych dyskrecjonalnych działań dochodowych (DRM) zaplanowanych na 2027 r. wynosi około 1% PKB (ponad 40 mld zł) i będzie najwyższy od objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu. Na ten skutek składa się zarówno zaproponowany przez rząd pakiet reform podatkowych, które w przeważającej mierze mają charakter trwały, jak również działania niestanowiące DRM, a stanowiące pozytywny czynnik ryzyka dla prognozy ścieżki wydatków netto.

Ważnymi źródłami wzrostu dochodów budżetowych w 2027 r. będą VAT i podatek akcyzowy. W 2027 r. rząd zakłada m.in. wdrożenie systemu SENT[9] ukierunkowanego na uszczelnienie systemu podatkowego w obszarze obrotu betonem oraz podwyższenie stawki VAT na napoje bezalkoholowe zawierające w swoim składzie min. 20% soku owocowego, warzywnego lub owocowo-warzywnego. Pozytywny efekt na wpływy z podatku VAT w 2027 r. przyniesie również brak jednorazowych efektów, które obniżają dochody z VAT i akcyzy w 2026 r., tj. programu CPN oraz skrócenia terminu zwrotów VAT dla podatników. W 2027 r. rząd planuje także podwyższenie stawek na napoje alkoholowe w akcyzie[10], tj. na piwo, wino, napoje fermentowane i wyroby pośrednie o ok. 15%, a na cydr i perry niskoalkoholowe o ok. 26%. Projekt zakłada przekazanie w 2027 r. kwoty 1,4 mld zł, oszacowanej jako wpływy z podatku akcyzowego, w formie dotacji podmiotowej dla NFZ.

Odrębny pakiet działań stanowią zmiany w podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych:

- w podatku PIT projektowane jest podwyższenie progu dochodowego, do którego stosowana będzie stawka 12%, ze 120 tys. zł do 130 tys. zł, przy jednoczesnym wprowadzeniu stawki 24% dla dochodów od 130 tys. zł do 150 tys. zł oraz podwyższeniu do 150 tys. zł progu wejścia w stawkę 32%[11];
- w podatku PIT obniżono limit przychodów warunkujący możliwość wyboru opodatkowania ryczałtem od przychodów ewidencjonowanych z 2 mln EUR do 250 tys. EUR;
- w podatku CIT przewiduje się podniesienie z 19% do 22% podstawowej stawki dla podatkowych grup kapitałowych oraz podatników, których przychody w poprzednim roku przekroczyły równowartość 50 mln EUR, z wyłączeniem banków oraz podatników posiadających koncesję na energię i gaz, którzy objęci są innymi przepisami podnoszącymi ten podatek;
- pakiet zmian w PIT i CIT uzupełnia podwyższenie stawki daniny solidarnościowej o 1 pkt. proc., tj. z 4% do 5% podstawy jej wymiaru;

[9] System Elektronicznego Nadzoru Transportu - państwowy, teleinformatyczny system KAS, monitorujący drogowy i kolejowy przewóz *„towarów wrażliwych”* (paliwa, alkohol, susz tytoniowy, odpady, odzież i obuwie); projekt ustawy o zmianie ustawy o systemie monitorowania drogowego i kolejowego przewozu towarów oraz obrotu paliwami opałowymi oraz niektórych innych ustaw.

[10] *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku akcyzowym oraz ustawy o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych*

[11] *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne*

— w latach 2027-2029 będzie obowiązywać również tzw. branżowy CIT[12], czyli okresowe podwyższenie obowiązującej stawki CIT z 19% do 30% podstawy opodatkowania (powrót do stawki 19% w 2030 r.).

W 2026 r. wprowadzono podatek od nadzwyczajnych zysków[13], tj. podatek od nadwyżki przychodów osiągniętych w 2026 r. w związku ze zbyciem paliw ciekłych, który dotyczy przedsiębiorców prowadzących w okresie od 1 marca 2026 r. do 31 marca 2027 r. na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej samodzielnie lub za pośrednictwem innego podmiotu działalność w zakresie wytwarzania paliw ciekłych, a także przedsiębiorców dokonujących zbycia na podstawie koncesji na obrót paliwami ciekłymi z zagranicą paliw pochodzących z importu i lub wewnątrzwspólnotowego nabycia. Należy zauważyć, że wpływy z podatku od nadzwyczajnych zysków ze zbycia paliw ciekłych stanowić będą pokrycie ubytku dochodów związanych z programem CPN, co wpisuje się w odpowiedzialną politykę fiskalną rządu.

Ponadto, w 2027 r. rząd planuje:

— wprowadzenie podatku rekompensującego od niektórych usług (tzw. podatku cyfrowego)[14]. Podatek ten będzie dotyczył podmiotów lub skonsolidowanych grup generujących ponad 1 mld euro globalnego obrotu oraz co najmniej 25 mln zł obrotu w Polsce, a stawka podatku wyniesie 3%;

— uszczelnienie opłaty od środków spożywczych[15,16] oraz podwyższenie wysokości opłaty (w przeliczeniu na 1 litr napoju);

— wprowadzenie opłaty za zezwolenie na obrót hurtowy napojami alkoholowymi oraz za zezwolenie na wyprzedaż posiadanych zapasów napojów alkoholowych, w części dotyczącej opłaty za napoje alkoholowe w opakowaniach jednostkowych o ilości nominalnej napoju nieprzekraczającej 300 ml[17];

— zmianę wysokości opłaty przedkoncesyjnej i opłaty koncesyjnej dla przedsiębiorstw energetycznych[18].

Realny, pozytywny czynnik ryzyka, którego materializacja będzie oddziaływać na korzyść finansów publicznych, stanowią także działania Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) przewidziane na lata 2027-2029. Działania te są ukierunkowane na wzrost efektywności administracji, a w konsekwencji na zwiększenie wpływów budżetowych. Działania te będą głównie polegały na zwiększeniu efektywności systemów IT oraz na rozbudowie zdolności analitycznych KAS.

Ewentualne weta Prezydenta RP wobec rządowych projektów ustaw zwiększających dochody sektora, skutkujące brakiem wejścia w życie procedowanych projektów mógłby nie tylko utrudnić przestrzeganie ścieżki

---

[12] *Projekt ustawy o wsparciu przedsiębiorców sektorów energochłonnych z tytułu ponoszenia kosztów energii elektrycznej*

[13] *Ustawa z dnia 18 września 2026 r. o podatku od nadzwyczajnych zysków osiągniętych w okresie od marca 2026 r. do marca 2027 r. ze zbycia paliw ciekłych*

[14] *Projekt ustawy o podatku rekompensującym od niektórych usług*

[15] *Rządowy projekt ustawy o zmianie ustawy o zdrowiu publicznym*

[16] Poprzez objęcie opłatą: 1) suplementów diety w opakowaniach o objętości powyżej 200 ml; 2) wszystkich koncentratów niezależnie od postaci (obecnie opłacie podlegają wyłącznie syropy); 3) napojów zawierających co najmniej 20% soku oraz do 5g cukrów, które jednocześnie zawierają substancje słodzące, kofeinę lub taurynę.

[17] *Projekt ustawy o zmianie niektórych ustaw w celu zapewnienia przychodów Narodowemu Funduszowi Zdrowia*

[18] *Projekt ustawy o zmianie ustawy - Prawo energetyczne*

wydatków netto, ale nawet procedur ostrożnościowych wynikających z ustawy o finansach publicznych, co wymusiłoby silniejsze dostosowania fiskalne w kolejnych latach, hamując tym samym dynamikę wzrostu gospodarczego.

Odpowiadając na pytanie dot. działań alternatywnych przygotowanych na wypadek słabszego wzrostu, niewykonania dochodów lub nieuchwalenia planowanych zmian podatkowych uprzejmie informuję, że w kolejnych ustawach budżetowych, sprawozdaniach z wdrażania planu średniookresowego oraz informacjach o działaniach podjętych w ramach procedury nadmiernego deficytu, w zależności od kształtowania się sytuacji budżetowej, wzrostu gospodarczego i faktycznych skutków już zaplanowanych działań, przedstawiane będą odpowiednie działania zapewniające spójność planów budżetowych z regułami budżetowymi, w tym z tymi dotyczącymi przestrzegania ścieżki wydatków netto, uwzględniając dodatkową elastyczność wynikającą z krajowej klauzuli wyjścia. W 2028 roku przygotowany zostanie również nowy średniookresowy plan budżetowo-strukturalny, który określi strategię fiskalną Polski na kolejne lata. Kluczowym elementem dokumentu będzie wyznaczenie ścieżki wydatków przy ścisłym uwzględnieniu zaleceń i rekomendacji KE oraz Rady UE, co zapewni spójność krajowej polityki fiskalnej z wymogami unijnego zarządzania gospodarczego i długoterminową stabilnością finansów publicznych.

Należy równocześnie zauważyć, że ze względu na planowane zakończenie obowiązywania klauzuli wyjścia (NEC) w 2028 r. jesienią planowane jest rozpoczęcie dyskusji w UE o ścieżce wyjścia z EDP po 2028 r. Reforma ram zarządzania gospodarczego z 2024 r. wprowadziła bowiem podejście średniookresowe w nadzorze budżetowym, które nie koncentruje się już na konkretnym roku korekty nadmiernego deficytu - kluczowa jest zgodność z zaleconym przez Radę UE tempem wzrostu wydatków netto. W sytuacji gdy deficyt sektora w Polsce będzie pozostawał powyżej 3% PKB w roku korekty nadmiernego deficytu, wskazanym w zaleceniu Rady UE dotyczącym zlikwidowania nadmiernego deficytu, pomimo, że państwo podjęło skuteczne działania dla jego redukcji, Komisja zarekomenduje Radzie UE przyjęcie zrewidowanego zalecenia, które przedłużyłoby termin korekty nadmiernego deficytu[19].

W odpowiedzi na pytanie dotyczące zaleceń niezależnych instytucji oceniających finanse publiczne uprzejmie informuję, że ostateczne decyzje, uwzględniane we wspomnianych wyżej oficjalnych dokumentach, są przedmiotem prac właściwych zespołów i komitetów, które posiłkują się m. in. opiniami oraz rekomendacjami niezależnych instytucji.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jurand Drop

podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów

[19] Por. *Wytyczne nt. wdrażania Paktu Stabilności i Wzrostu (Kodeks postępowania)*, przyjęte przez Radę UE w grudniu 2025 r.