



# Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 22 lipca 2026 roku

---

Sprawa: Interpelacja nr 18052 Poseł Jarosław Krajewski w sprawie sposobu obliczenia stabilizującej reguły wydatkowej na 2025 r. oraz skutków zastrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli  
Znak sprawy: PM6.054.3.2026  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

Pan  
**Włodzimierz Czarzasty**  
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

w odpowiedzi na interpelację nr 18052 Posła Jarosława Krajewskiego w sprawie sposobu obliczenia stabilizującej reguły wydatkowej na 2025 r. oraz skutków zastrzeżeń Najwyższej Izby Kontroli (NIK) uprzejmie przekazuje odpowiedzi na zadane pytania.

**Na wstępie należy podkreślić, że jak wskazuje NIK w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 r. (tom II s. 26), kwota wydatków stabilizującej reguły wydatkowej (SRW) zastosowana w ustawie budżetowej na rok 2025 r. została policzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.**

## **Ad. 1**

Kwota planowanych wydatków SRW na rok 2025 została obliczona na podstawie wzoru zawartego w art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (uofp). Wszystkie parametry niezbędne do obliczenia kwoty wydatków SRW zostały wskazane oraz omówione w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2025.

Zgodnie z treścią ww. uzasadnienia, kwota planowanych wydatków SRW na rok 2025, obliczona zgodnie z art. 112aa ustawy o finansach publicznych z uwzględnieniem art. 39 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, wynosi 1.895.759.355 tys. zł. Kwota ta została ustalona w oparciu o:

1) kwotę startową za rok 2024 określoną w art. 39 pkt 1 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (WYD\*n-1), równą 1.724.188.910 tys. zł,

2) wskaźnik średniookresowej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych WPKB2025 wynoszący 1,0367 obliczony na podstawie ogłoszonej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego łącznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych za lata 2018–2023, skorygowanej w sposób określony w art. 112d ust. 6 ustawy o finansach publicznych, oraz rocznej dynamiki wartości produktu krajowego brutto w cenach stałych w roku 2024 i w roku 2025 prognozowanej w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej na rok 2025,

3) deflator produktu krajowego brutto w roku 2025 na poziomie 1,05,

4) wielkość korekty  $K_{2025}$  w wysokości zgodnej z art. 39 pkt 2 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw, tj. w wysokości 0,

5) prognozowaną wartość ogółem działań dyskrejonalnych, o której mowa w art. 112aa ust. 1 ustawy o finansach publicznych, wynoszącą 18.919.379 tys. zł. Szczegółowa lista działań dyskrejonalnych wraz z wysokością skutków została przedstawiona w ww. uzasadnieniu.

### Ad. 2-3

W zakresie wniosków dotyczących SRW i sformułowanej przez NIK negatywnej oceny stosowania SRW w 2025 r. oraz zawyżenia, zdaniem NIK, kwoty wydatków SRW, należy stwierdzić, że - jak wskazuje sama Izba w Wystąpieniu pokontrolnym - jest to opinia, która opiera się na odmiennym- nieusankcjonowanym w prawie - podejściu dotyczącym roli SRW i oczekiwaniach NIK, w stosunku do polskich ram fiskalnych.

Podkreślić należy, że kwota wydatków SRW na 2025 r. została policzona zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa, co potwierdza NIK. Uwzględnienie sugestii NIK w zakresie obliczenia i stosowania SRW oznaczałoby zaś:

- patrzeć na SRW w oderwaniu od całego systemu finansów publicznych, bez uwzględnienia kontekstu i skutków, jakie takie podejście mogłoby przynieść,
- wymuszenie - nieoczekiwanej nawet przez Radę UE i Komisję Europejską (w ramach procedury nadmiernego deficytu, EDP) - skokowej konsolidacji finansów publicznych, której negatywne konsekwencje byłyby wymierne zarówno w obszarze spowolnienia rozwoju gospodarczego, jak i dla społeczeństwa,
- niespójność samej SRW z wprowadzanymi zmianami prawnymi, w szczególności zmiany zakresu reguły zarówno zakresowe, jak i transakcyjne powinny być co do zasady neutralne w roku rozszerzenia.

W dniu 19.06.2026 r. opublikowano na stronie internetowej Ministerstwa Finansów *stanowisko Ministerstwa Finansów dot. zastrzeżeń NIK do stabilizującej reguły wydatkowej przedstawionych w Analizie wykonania budżetu państwa i założeń polityki pieniężnej w 2025 r.*<sup>1</sup>, w którym uznaje za niezasadne postulowane przez NIK korekty kwoty wydatków SRW na łączną wartość 84,5 mld zł, w szczególności obejmujące:

1. zaliczki netto na zakup sprzętu wojskowego w 2023 r. w kwocie 51,7 mld zł  
Wniosek ten został oparty na błędnych założeniach NIK w zakresie klauzuli obronnej SRW. NIK zakłada, że klauzula obronna wyłącza zaliczki na zakup

---

<sup>1</sup> <https://www.gov.pl/web/finanse/stanowisko-ministerstwa-finansow-dot-zastrzezen-nik-do-stabilizujacej-reguly-wydatkowej-przedstawionych-w-analizie-wykonania-budzetu-panstwa-i-zalozen-polityki-pienieznej-w-2025-r>

sprzętu wojskowego z SRW. Tymczasem klauzula obronna dostosowuje limit wydatków w SRW, który ma charakter kasowy, do planowanych wydatków obronnych w ujęciu memoriałowym (ujęcie spójne z rekomendacjami EDP i sposobem liczenia krajowej klauzuli wyjścia), poprzez uwzględnienie różnic między wydatkami w ujęciu kasowym a memoriałowym. Wszystkie kasowe wydatki obronne, ponoszone przez budżet państwa, jak i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, są uwzględniane w SRW.

2. wartość skarbowych papierów wartościowych (SPW) w kwocie 23,6 mld zł  
Włączenie SPW do SRW stanowiło realizację wniosków z tzw. Białej Księgi wcześniejszych postulatów NIK, przedstawionych w poprzednich kontrolach, m.in. z 2022 r., oraz wniosków z przeglądu SRW zrealizowanego w ramach Krajowego Planu Odbudowy i Zwiększania Odporności (KPO). Uwzględniona w SRW kwota skarbowych papierów wartościowych odpowiada limitowi zapisanemu w ustawie budżetowej na rok 2024. Jest jednocześnie spójna ze stosowanym w SRW podejściem opierania kwot startowych SRW na wydatkach planowanych (limitowych).
3. dochody z opłaty mocowej w kwocie 8 mld zł  
Wyeliminowanie efektu tego działania jest bezprzedmiotowe, gdyż w 2024 r. kwota startowa została określona na podstawie wydatków limitowych z ustawy budżetowej. Podejście do działań dyskrejonalnych było więc analogiczne jak w roku 2015, w którym po raz pierwszy zastosowano SRW w procesie budżetowym.
4. skutek rozszerzenia systemu SENT w kwocie 1,2 mld zł  
Zastosowane podejście było zgodne z obowiązującymi przepisami uofp. W momencie opracowywania projektu ustawy budżetowej na rok 2025 istniała podstawa prawna - wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, który stanowił wystarczający warunek do ujęcia planowanego przez rząd działania w SRW. Zgodnie z uofp w przypadku opóźnienia wejścia w życie działania dyskrejonalnego jego wartość może być aktualizowana w kolejnym roku. Podejście to jest jednocześnie bardziej restrykcyjne niż podejście stosowane przez Komisję Europejską w regułach UE, gdzie do uwzględnienia skutku danego działania w regułach wystarczy wiarygodna zapowiedź rządu.

## Ad. 5

Resort Finansów nie podziela argumentów i oczekiwań NIK w zakresie SRW, o czym wielokrotnie informował NIK, zarówno w trakcie kontroli, jak i na etapie zgłoszenia umotywowanych zastrzeżeń do wystąpienia pokontrolnego na podstawie art. 54 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izby Kontroli (ustawa o NIK). Szczegółowe uzasadnienie odnoszące się do zastrzeżeń NIK zostało przedstawione Prezesowi NIK pismem z dnia 17.04.2026 r. nr BP6.0811.3.2026 w związku z Wystąpieniem pokontrolnym Najwyższej Izby Kontroli z kontroli nr P/25/011 „Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2025” na podstawie art. 54 ustawy o NIK, jak również pismami w trakcie kontroli. Ponadto 6.07.2026 Ministerstwo przekazało na podstawie art. 62 ww. ustawy informacje o sposobie wykonania wniosków pokontrolnych oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Wśród głównych ustaleń i wniosków pokontrolnych przedstawionych przez NIK w zakresie SRW Ministerstwo uznaje za niezasadne:

**I. Zastrzeżenia do Części IV Wnioski, w zakresie wniosków z wystąpienia pokontrolnego P/24/011 Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2024, które w opinii NIK pozostały aktualne**

1. *Należy podjąć prace legislacyjne nad wyeliminowaniem rozwiązań prawnych umożliwiających omijanie lub niewłaściwe stosowanie stabilizującej reguły wydatkowej.*

Wniosek ten jest oparty na błędnych założeniach, w szczególności abstrahuje od zmian wprowadzonych w regułach europejskich<sup>2</sup>, których implementację stanowi SRW. Zmiany te stanowiły główną przyczynę zmian prawnych wprowadzonych w ramach ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089) oraz ustawy z dnia 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej (Dz. U. 2025 poz. 39).

SRW podlegała ocenie przez międzynarodowe instytucje takie jak Komisja Europejska (KE) i Międzynarodowy Fundusz Walutowy (MFW). W obu przypadkach dokonane zmiany w SRW zostały pozytywnie ocenione.

Co roku KE publikuje Fiscal Governance Database, czyli bazę danych dla wszystkich krajowych reguł fiskalnych w Europie, gdzie dokonuje oceny poszczególnych elementów reguł, jak również jej skuteczności ex post i ex ante. Mechanizm korygujący SRW został oceniony przez KE na maksymalnym poziomie. MFW w dokumencie poddającym analizie skuteczność reguł fiskalnych z września 2025 r.<sup>3</sup> podkreśla, że Polska, jako jedno z sześciu spośród ponad 120 państw posiadających reguły fiskalne, posiada mechanizm korygujący o wysokiej skuteczności, który ogranicza ryzyko fiskalne.

Ponadto, MFW w publikacji z października 2025 r.<sup>4</sup> wskazuje, że mechanizm korygujący zawarty w polskiej SRW, jest jednym z czterech spośród mechanizmów stosowanych w krajów europejskich, mających zastosowanie ex ante.

Przegląd funkcjonowania SRW w latach 2019-2023 był drugim przeglądem SRW przeprowadzonym przez Ministerstwo Finansów. Kolejny przegląd przewiduje się za lata 2024-2028. Jest to więc cykliczne narzędzie, wprowadzone na stałe w uofp (art.112dc) w ramach ustawy o Radzie Fiskalnej, które umożliwia przeprowadzenie pogłębionych analiz na danych za 5-letni okres funkcjonowania SRW i wprowadzenie ewentualnych zmian prawnych. Przeprowadzenie przeglądu funkcjonowania SRW w latach 2019-2023 stanowiło realizację kamienia milowego A4G w ramach KPO, co oznacza, że zarówno sam proces przeglądu, jak i jego realizacja były przedmiotem analiz i oceny ze strony KE. W celu zapewnienia większej bezstronności i szerszego spojrzenia analizy i rekomendacje w ramach przeglądu opracowano wspólnie z ekspertami MFW. Przeprowadzenie przeglądu

---

<sup>2</sup> Pakiet aktów prawnych reformujących unijne ramy zarządzania gospodarczego:

1) dyrektywę Rady (UE) 2024/1265 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniającą dyrektywę 2011/85/UE w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich,  
2) rozporządzenie Rady (UE) 2024/1264 z dnia 29 kwietnia 2024 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1467/97 w sprawie przyspieszenia i wyjaśnienia procedury nadmiernego deficytu,

3) 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.

<sup>3</sup> <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/09/26/fiscal-rules-robust-correction-mechanisms-and-sovereign-spreads-570557>

<sup>4</sup> <https://www.imf.org/en/publications/wp/issues/2025/10/03/fiscal-rules-and-fiscal-councils-recent-trends-and-revisions-since-the-pandemic-570622>

oraz prawdopodobne zmiany legislacyjne w SRW Ministerstwo Finansów komunikowało ex ante od 2021 r., tj. od przyjęcia KPO, również w odpowiedzi na wystąpienia pokontrolne NIK.

Przegląd SRW przeprowadzony w 2024 r. przez Ministerstwo Finansów we współpracy z MFW potwierdził zasadność dostosowania reguły do zreformowanych ram fiskalnych UE oraz jej wzmocnienie w zakresie odporności na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne. Na podstawie przeglądu SRW powstał raport będący realizacją kamienia milowego A4G, a także publikacja MFW, a rekomendacje zaprezentowane w raporcie były podstawą do przeprowadzenia zmian legislacyjnych.

W tym miejscu należy rozdzielić zmiany legislacyjne o charakterze dostosowawczym, które są wprowadzane ze względu na dynamicznie zmieniające się otoczenie zewnętrzne (również na poziomie UE), od pogłębionych zmian opartych o eksperckie analizy zarówno MF, jak i podmiotów zewnętrznych (MFW, KE), które umożliwiają lepsze funkcjonowanie SRW. W świetle powyższego nie znajduje potwierdzenia teza NIK, że „SRW stała się niestabilnym narzędziem zarządzania finansami publicznymi o malejącej skuteczności”.

SRW zapewnia implementację do polskiego porządku prawnego dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, zobowiązującej państwa członkowskie do posiadania numerycznych reguł fiskalnych, które w wieloletniej perspektywie skutecznie wspierają realizację przez sektor gg jako całość, wynikających z Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zobowiązań państw członkowskich w obszarze polityki budżetowej. Reguły te w szczególności powinny wspierać stosowanie się do wartości odniesienia dotyczących deficytu i długu zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, biorąc pod uwagę elastyczność reguł fiskalnych na poziomie UE, umożliwiającą szybkie reagowanie na zmieniające się uwarunkowania zewnętrzne polityki gospodarczej.

Oznacza to, że reguła ta nie może i nie powinna ignorować metodyki ESA2010 i sposobu ustalania wg tej metodyki wartości długu i deficytu sektora gg. Konstrukcja reguł fiskalnych powinna być wypadkową prostoty i skuteczności, z poszanowaniem krajowych rozwiązań (dominacja podejścia kasowego w systemie finansów publicznych - w budżety kluczowych podmiotów, tj. budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego są oparte na podejściu kasowym).

NIK niezasadnie zatem wskazuje, że SRW jest rozwiązaniem krajowym i nie wynika wprost z przepisów UE, w związku z czym należy dążyć do stworzenia skutecznego mechanizmu stabilizującego, nawet jeśli określone rozwiązania nie mają bezpośredniego oparcia w systemie rachunków narodowych ESA2010. W rzeczywistości konstrukcja SRW odwołuje się do metodyki ESA w następującym zakresie:

1. zakresem SRW objęte są wydatki funduszy utworzonych, powierzonych lub przekazanych Bankowi Gospodarstwa Krajowego na podstawie odrębnych ustaw, a więc jednostek niezaliczanych do sektora finansów publicznych w rozumieniu art. 9 ustawy o finansach publicznych. Jednostki te są częścią sektora gg (metodyka ESA2010);
2. parametrami uruchamiającymi mechanizm korekty (podstawowy) są wskaźniki obliczone wg zasad ESA2010, tj. wartość relacji wyniku nominalnego sektora gg w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu

ustanawiającego Wspólnotę Europejską do produktu krajowego brutto lub wartość relacji długu sektora instytucji rządowych i samorządowych w rozumieniu rozporządzenia Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do produktu krajowego brutto;

3. w przypadku zatwierdzenia przez Radę Unii Europejskiej ścieżki wydatków netto, o której mowa w art. 17 rozporządzenia 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 uchylającego rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97, wielkość korekty kwoty wydatków  $K_n$ , o której mowa w art. 112aa ust. 1, odpowiada dostosowaniu zgodnemu ze ścieżką wydatków netto zatwierdzoną przez Radę Unii Europejskiej w trybie art. 17 tego rozporządzenia;
4. w przypadku działań dyskrejonalnych mających wpływ na kwotę wydatków stosuje się definicje unijne (działania dyskrejonalne, o których mowa w rozporządzeniu 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 uchylającym rozporządzenie Rady (WE) nr 1466/97; podatki lub składki, o których mowa w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 549/2013 z dnia 21 maja 2013 r. w sprawie europejskiego systemu rachunków narodowych i regionalnych w Unii Europejskiej).

Nie jest zatem zasadne kwestionowanie oparcia SRW na metodologii rachunków narodowych ESA2010, przy równoczesnym posługiwaniu się przez NIK wszystkimi kluczowymi miernikami nierównowagi fiskalnej opartymi właśnie na tej metodyce. Zarówno podejście kasowe, jak i memoriałowe mają swoje zalety i ograniczenia, jednak od wielu dziesięcioleci współistnieją w systemach rachunkowości jako uzupełniające się perspektywy oceny sytuacji finansowej. Przepływy kasowe nie zawsze przesądzają o powstaniu wydatku ekonomicznego, podobnie jak jego brak nie oznacza, że wydatek w sensie ekonomicznym nie powstał. To w ramach ESA rozstrzygające znaczenie ma to, czy dana operacja jest klasyfikowana jako transakcja finansowa czy niefinansowa. W warunkach rachunkowości budżetowej narzędziem prowadzenia bieżącej polityki fiskalnej pozostaje ujęcie kasowe, lecz cele i oceny w obszarze finansów publicznych formułowane są w ujęciu memoriałowym, spójnym z rachunkami narodowymi i metodą liczenia PKB, do którego odnoszone są kluczowe miary deficytu i długu sektora gg. Stąd znajomość i rozumienie metodyk ESA jest niezbędne do prawidłowej interpretacji danych fiskalnych, oceny stanu sektora gg, a także konstrukcji SRW.

Zmiany w SRW należy zatem interpretować w kontekście zmian zachodzących w regułach na poziomie europejskim, a także zmian otoczenia zewnętrznego. Wzrost złożoności SRW jest bezpośrednią konsekwencją rosnącej złożoności ram fiskalnych UE, które zgodnie z ww. dyrektywą przepisy ustawy o finansach publicznych w zakresie SRW implementują do krajowego systemu prawnego. Pomijanie tego faktu, jak ma to miejsce w analizie NIK, prowadzi do niewłaściwej oceny i wniosków zarówno w zakresie konstrukcji reguły, jak i koniecznych z ww. przyczyn ostatnich jej zmian.

## **II. Wnioski z Wystąpienia pokontrolnego P/25/011 Opracowanie ustawy budżetowej na rok 2025**

*Ad. Wniosek nr 1*

Wyeliminowanie z obliczeń kwoty wydatków SRW zaktualizowanej wartości:

- a) *skarbowych papierów wartościowych uwzględnionych w kwocie startowej z 2024 r., z wyjątkiem SPW przekazanych jednostkom zaliczanym do sektora instytucji rządowych i samorządowych, nieobjętych stabilizującą regułą wydatkową,*
- b) *kwoty z 2023 r. obliczonej zgodnie z metodyką obliczania klauzuli obronnej na 2024 r.*

W odniesieniu do punktu a) – wniosek został oparty na błędnych założeniach w zakresie procesu planowania nieodpłatnego przekazywania SPW do jednostek sektora gg. Wewnętrzna spójność SRW wymaga uwzględniania na etapie planowania wielkości planowanych/poziomów limitowych. Ewentualne korekty w SRW są możliwe dopiero na podstawie faktycznego wykonania.

Uwzględnienie rzeczywistych/wykonanych danych w zakresie przekazanych nieodpłatnie SPW w 2024 r. do jednostek sektora gg nieobjętych SRW nastąpiło w projekcie ustawy budżetowej na rok 2026. Dokonało się to, wraz z aktualizacją, - zgodnie z art. 40 ustawy z dnia 28 czerwca 2024 r. o zmianie ustawy o finansach publicznych oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 1089) - kwoty wydatków SRW na rok 2025, uwzględnionej przy obliczeniu kwoty wydatków na rok 2026.

W zakresie danych dotyczących SPW przyjętych do kwoty wydatków SRW na rok 2025 na etapie opracowania projektu ustawy budżetowej dostępny był limit wartości nominalnej nowo wyemitowanych SPW w oparciu o art. 5 ust. 3 ustawy budżetowej na rok 2024, a nie zdeterminowany plan ich przekazania w podziale na kategorie oraz szczegółowe kierunki finansowania.

Ustawa o budżecie na rok 2025<sup>5</sup> zawierała przepisy dotyczące możliwości, a nie obligatoryjności, nieodpłatnego przekazywania SPW wskazanym w tej ustawie jednostkom/grupom jednostek (art. 7-8). Analogiczna sytuacja wystąpiła w zakresie budżetu na rok 2024<sup>6</sup>. Wynika to wprost z harmonogramu planowania i publikacji dokumentów dotyczących zarządzania długiem Skarbu Państwa.

Kwota rzeczywiście przekazanych nieodpłatnie SPW, stanowiąca podstawę korekty kwoty wydatków SRW w 2026 r., została wykazana w Omówieniu sprawozdania za okres 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r. i wyniosła ok. 17,4 mld zł, czyli była niższa o ok. 6,6 mld zł (27,5%) niż planowana i niższa niż niewykorzystana w 2025 r. przestrzeń wydatkowa. Podobne podejście stosowane jest przy aktualizacji skutków działań dyskrecyjnych. Pokazuje to, że zaproponowane przez NIK podejście, zgodnie z którym w kwocie startowej należało uwzględnić jedynie wartość skarbowych papierów wartościowych planowanych do nieodpłatnego przekazania uczelniom publicznym jest błędne, nie tylko ze względu na sztuczne zaniżenie kwoty wydatków SRW z tytułu faktycznie przekazanych papierów skarbowych (o 98,2%), ale też błąd zakresowy, tj. pominięcie w kalkulacji innych jednostek zaliczanych do sektora gg, które są wyłączone z tej reguły, np. PKP PLK S.A.

W tym kontekście należy zauważyć, że SRW jest regułą kasową. Zrównanie na potrzeby SRW nieodpłatnego przekazania SPW przez organy i jednostki objęte SRW jednostkom sektora gg z wydatkiem było transakcyjnym rozszerzeniem reguły. Konieczne było więc skorygowanie kwoty startowej o wartość tego

---

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 21 listopada 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2025.

<sup>6</sup> Ustawa z dnia 16 stycznia 2024 r. o szczególnych rozwiązaniach służących realizacji ustawy budżetowej na rok 2024.

rozszerzenia, gdyż - zgodnie z przyjętą koncepcją SRW - zmiany zakresu reguły zarówno zakresowe, jak i transakcyjne powinny być co do zasady neutralne w roku rozszerzenia. Odnosząc się do stwierdzonych przez NIK nieprawidłowości dotyczących ujmowania w SRW nieodpłatnego przekazywania SPW wyłącznie jednostkom zaliczanym do sektora gg należy podkreślić, że SRW ma służyć kontroli wydatków sektora gg. Natomiast zadaniem SRW nie jest kontrola wydatków jednostek spoza sektora gg, zatem włączanie SPW przekazywanych poza ten sektor gg nie ma uzasadnienia.

W odniesieniu do punktu b) – wniosek został oparty na błędnych założeniach w zakresie klauzuli obronnej SRW. Wszystkie kasowe wydatki obronne, ponoszone przez budżet państwa, jak i Fundusz Wsparcia Sił Zbrojnych, są uwzględniane w SRW.

Od projektu ustawy budżetowej na 2024 r. wprowadzono klauzulę obronną, której zadaniem jest specjalne traktowanie wydatków obronnych, co jest zgodne z priorytetami polityki fiskalnej na poziomie zarówno krajowym, jak i unijnym.

NIK niewłaściwie zakłada, że klauzula obronna wyłącza zaliczki na zakup sprzętu wojskowego z SRW. Tymczasem klauzula obronna dostosowuje limit wydatków w SRW, który ma charakter kasowy, do planowanych wydatków obronnych w ujęciu memoriałowym (ujęcie spójne z rekomendacjami EDP i sposobem liczenia krajowej klauzuli wyjścia), poprzez uwzględnienie różnic między wydatkami w ujęciu kasowym a memoriałowym. Kasowe przedpłaty na sprzęt wojskowy nie mają bowiem odzwierciedlenia w obliczanym metodą memoriałową wyniku sektora gg, a dopiero dostawy zwiększają wydatki i w efekcie deficyt gg. W SRW zastosowano podejście uspójniające do podejścia stosowanego w regułach unijnych tak, aby nadwyżka przedpłat na sprzęt wojskowy (niewpływająca na deficyt gg) nad wartością dostarczonego sprzętu wojskowego, nie ograniczała w danym roku przestrzeni wydatkowej. Ponadto zgodnie z przyjętą koncepcją kwota startowa korygowana jest o zmiany wynikające ze zmiany formuły SRW oraz o zmiany dotyczące zakresu SRW (zarówno transakcyjne, jak i zakresowe).

Poprawność zastosowanego w SRW podejścia potwierdza dokonana przez KE ocena zgodności wydatków sektora gg w 2025 r. z rekomendacjami procedury nadmiernego deficytu i unijnej krajowej klauzuli wyjścia (National Escape Clause, NEC). Zgodnie z szacunkami KE opublikowanymi 3 czerwca b.r., uwzględniając elastyczność przyznaną w ramach NEC, zapewniona została spójność z zaleceniami Rady. Ocena ta obejmowała również rok 2024, na podstawie którego ustalono kwotę startową SRW na rok 2025, której poprawność NIK również kwestionuje. KE oceniła, że w latach 2024-2025 Polska podjęła skuteczne działania w celu redukcji nadmiernego deficytu. W efekcie procedura EDP jest zawieszona<sup>7</sup>.

## 2. Ad. Wniosek nr 2

*Wycofanie z obliczeń kwoty wydatków SRW planowanej na 2025 r. skutku rozszerzenia na wszystkie podmioty systemu SENT w zakresie przewozu betonu gotowego do wylania.*

Wniosek został oparty na błędnych założeniach w zakresie sposobu działania SRW. Mechanizm uwzględniania działań dyskrecjonalnych w SRW zapewnia spójność działań Rządu. Zgodnie ze stosowanym w SRW podejściem, aktualizacji lub

---

<sup>7</sup> Komisja Europejska, Sprawozdanie krajowe 2026 – Polska towarzyszące dokumentowi: Zalecenie dotyczące ZALECENIA RADY w sprawie polityki gospodarczej, polityki społecznej, polityki zatrudnienia, polityki strukturalnej i polityki budżetowej Polski

wycofania działań dyskrejonalnych (tzw. DRM) dokonuje się na podstawie art. 112aa ust. 1 uofp.

W SRW stosuje się ujednolicone podejście do wszystkich działań dyskrejonalnych, na podstawie obowiązujących przepisów uofp. Zgodnie z konstrukcją SRW działanie dyskrejonalne jest ujmowane w kwocie wydatków SRW m. in. na podstawie przyjętych i ogłoszonych rozwiązań prawnych. Zgodnie z wytycznymi DRM działania o charakterze legislacyjnym, są to działania które zostały wpisane do wykazu prac legislacyjnych i programowych RM albo w przypadku projektów poselskich są co najmniej po drugim czytaniu w Sejmie albo zostały przyjęte przez RM albo Parlament albo zostały opublikowane w Dz. U. lub M.P. Podejście to jest jednocześnie bardziej restrykcyjne niż podejście stosowane przez KE, w którym – na etapie szacunku ścieżki wydatków - do zaklasyfikowania działania do DRM wystarczy oficjalna, wiarygodna zapowiedź.

W odniesieniu do działania dotyczącego SENT należy podkreślić, że w momencie opracowywania projektu ustawy budżetowej (PUB2025) istniała podstawa prawna - wpis do wykazu prac legislacyjnych Rady Ministrów, co w stanowiło wystarczający warunek do jego ujęcia jako DRM w SRW.

Przepisy SRW przewidują wycofanie lub aktualizację skutków działania dyskrejonalnego w roku kolejnym, jeżeli rozwiązanie nie zostanie wdrożone lub jego efekty nie zmaterializują się.

W tym kontekście wskazać należy również, że sam NIK zauważa, że DRM zostały oszacowane ostrożnie. W efekcie nawet w przypadku braku realizacji dochodów z tytułu rozszerzenia SENT nie występowało zagrożenie przeszacowania łącznej kwoty DRM do SRW.

### 3. Ad Wniosek nr 3

*Pomniejszenie wydatków objętych stabilizującą regułą wydatkową o:*

- a) *wydatki na realizację programów współfinansowanych z budżetu Unii Europejskiej sfinansowane z innych środków niż środki z budżetu państwa,*

Kwota wydatków SRW na 2025 r. została policzona spójnie z wymogami reguł UE, które zgodnie z dyrektywą Rady UE SRW implementuje do krajowego systemu prawnego. Od 2024 r. z reguły unijnej wyłączono krajowe wydatki na współfinansowanie programów objętych finansowaniem z Unii Europejskiej.

W 2024 r. wprowadzono istotne zmiany w uofp w zakresie SRW, które miały zastosowanie po raz pierwszy do PUB2025. Zmiany te były wynikiem ww. przeglądu SRW przeprowadzonego przy współpracy z MFW zrealizowanego w ramach KPO. Implementacja zmian nie byłaby możliwa bez odpowiedniej modyfikacji metodyki obliczania SRW, o czym NIK wspomina w Wstąpieniu pokontrolnym.

Celem zmian wprowadzonych w 2024 r. było uspoźnienie SRW ze zmianami w regułach UE. Wyłączenie z SRW wydatków na krajowe współfinansowanie projektów objętych finansowaniem z Unii Europejskiej wynika zaś bezpośrednio z tych zmian.

Mechanizm ten ma na celu zapewnienie zgodności wymogów krajowej reguły wydatkowej z wymogami reguł w UE, w szczególności w kontekście procedur monitorowania wydatków pierwotnych netto w ramach procedury EDP.

NIK abstrahuje od zmian w unijnych ramach fiskalnych, których implementację na gruncie krajowym zapewnia SRW. Dlatego sugestie NIK nie znajdują uzasadnienia.

#### Ad. 4

Jak wskazano już wyżej, Ministerstwo Finansów nie podziela argumentów i oczekiwań NIK w zakresie zmian w SRW.

Zmiany wprowadzone w regule w 2024 r. zapewniają automatyczną implementację w SRW rekomendacji EDP i NEC w procesie budżetowym i w efekcie spójność działania SRW z wymogami reguł UE. Potwierdza to opublikowana przez KE 3 czerwca br. ocena polskiej polityki fiskalnej. Według szacunków KE wzrost wydatków netto sektora instytucji rządowych i samorządowych w 2025 r. mieścił się w ramach elastyczności wynikającej z krajowej klauzuli wyjścia, której celem jest umożliwienie realizacji podwyższonych wydatków obronnych (takie klauzule stosowane są również przez inne kraje UE). Ocena ta obejmowała również rok 2024, na podstawie którego ustalono kwotę startową SRW na rok 2025, której poprawność NIK kwestionuje. KE oceniła, że w latach 2024-2025 Polska podjęła skuteczne działania w celu redukcji nadmiernego deficytu. W efekcie procedura EDP jest zawieszona.

#### Ad. 6 i 8

Należy ponownie podkreślić, że SRW podlegała ocenie przez międzynarodowe instytucje takie jak KE i MFW. W obu przypadkach dokonane zmiany w SRW zostały pozytywnie ocenione (por. odpowiedź na pytanie 5).

Ponadto na mocy ustawy z 20 grudnia 2024 r. o Radzie Fiskalnej, od 1 stycznia 2026 r. funkcjonuje w Polsce nowa, niezależna instytucja, której utworzenie ma na celu wzmocnienie przejrzystości finansów publicznych w Polsce. Szczegółowy opis mandatu Rady Fiskalnej zawiera Załącznik 2 do *Informacji o działaniach podjętych przez Polskę w celu realizacji zalecenia Rady w ramach procedury nadmiernego deficytu*, przyjętej przez Radę Ministrów w październiku 2025 r., dostępnej na stronie: <https://www.gov.pl/web/finanse/sredniookresowy-plan-budzetowo-strukturalny>

W nawiązaniu do pytania 8, funkcjonowanie SRW podlega okresowym przeglądom. Pierwsza ocena, przeprowadzona w 2018 r., objęła pierwsze pięć lat jej funkcjonowania. Kolejny ww. przegląd, przeprowadzony pod koniec 2023 r. i w 2024 r. przez Ministerstwo Finansów we współpracy z MFW, ocenił okres 2019–2023 i stanowił element kamienia milowego A4G w ramach KPO. Przegląd ten dostarczył kompleksowej oceny skuteczności reguły, w tym stosowania klauzul wyjścia i powrotu, jej wpływu na utrzymanie deficytu i długu sektora gg poniżej wartości referencyjnych oraz jej właściwości antycyklicznych. Jednocześnie nałożono na Ministra Finansów obowiązek (art. 112dc uofp) nie rzadziej niż co 5 lat dokonywania przeglądu stosowania przepisów w zakresie SRW oraz sporządzenia i opublikowania informacji o ich stosowaniu. Informacja ta, zgodnie z art. 112dc ust. 2 uofp, zawiera w szczególności:

- 1) ocenę, w jakim stopniu przepisy art. 112aa-112ac i art. 112d-112db realizują cele numerycznych reguł fiskalnych wynikające z art. 5 dyrektywy Rady 2011/85/UE z dnia 8 listopada 2011 r. w sprawie wymogów dla ram budżetowych państw członkowskich, z odniesieniem do oceny Rady Fiskalnej, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy o Radzie Fiskalnej;
- 2) ewentualne rekomendacje w zakresie zmian w przepisach prawa mających na celu zwiększenie efektywności oraz operacyjności rozwiązań zawartych w art. 112aa-112ac i art. 112d-112db.

Kolejny przegląd SRW jest zaplanowany na rok 2029.

Jak wskazano już w odpowiedzi na pytanie 5, w raporcie z ww. przeglądu funkcjonowania SRW w latach 2019-2023<sup>8</sup> MFW ocenia polską SRW jako skuteczny i dobrze funkcjonujący element krajowych ram fiskalnych.

MFW w tym raporcie wskazuje, że od momentu jej wprowadzenia w 2015 r. SRW dobrze służyła Polsce, stając się kluczową kotwicą polityki fiskalnej. SRW posiada szereg korzystnych cech konstrukcyjnych, w tym komponent antycykliczny stabilizujący wydatki sektora gg w okresach spowolnienia gospodarczego. Jednocześnie reguła zapewnia odpowiednią elastyczność, umożliwiając czasowe odejście od limitów w sytuacjach silnych szoków oraz powrót do reguły po ich ustąpieniu. MFW podkreśla również, że symulacje przeprowadzone w ramach przeglądu potwierdzają, iż przy właściwie zaprojektowanym mechanizmie korygującym ścieżka wydatkowa wynikająca z SRW jest zasadniczo spójna z unijnymi ramami wydatkowymi, co potwierdza jej skuteczność jako narzędzia kotwiczącego politykę fiskalną. Właśnie w efekcie tych analiz dokonanych wspólnie z MFW wprowadzono zmiany w mechanizmie korygującym SRW, uspójniające z ww. zmienionymi wymogami reguł UE, które weszły w życie w lipcu 2024 r.

Zarówno proces przeglądu SRW, stanowiącego realizację kamienia milowego A4G, jak i jego realizacja, były przedmiotem analiz i oceny ze strony KE. Wniosek o płatność został zatwierdzony przez KE w kwietniu br. bez dodatkowych zastrzeżeń, co potwierdza realizację kamienia milowego zgodnie z wymaganiami.

Ponadto, w Raportach o Konwergencji z 2027 KE uznała, że po uwzględnieniu elastyczności wynikającej z NEC Polska podjęła skuteczne działania, a procedura nadmiernego deficytu została zawieszona. Raporty pozytywnie odnotowują reformy ram fiskalnych, w tym przegląd SRW, głównej reguły fiskalnej w Polsce, aby wesprzeć dostosowanie się do nowych ram fiskalnych UE. W ramach tej reformy Polska stała się czwartym państwem członkowskim UE, które wprowadziło mechanizm korekty ex ante.

#### **Ad. 7**

Kwota planowanych wydatków SRW, obliczona na potrzeby projektu ustawy budżetowej na podstawie wzoru zawartego w art. 112aa ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych oraz wszystkie parametry niezbędne do jej obliczenia (tj. kwota startowa za rok poprzedzający rok budżetowy, wskaźniki makroekonomiczne oraz wartości działań dyskrejonalnych) zawarte są w uzasadnieniu do projektu ustawy budżetowej.

Zgodnie z art. 139 uofp to Minister Finansów i Gospodarki przedstawia Radze Ministrów projekt ustawy budżetowej wraz z uzasadnieniem.

---

<sup>8</sup> <https://www.imf.org/en/publications/technical-assistance-reports/issues/2024/06/12/republic-of-poland-technical-assistance-report-aligning-the-stabilizing-expenditure-rule-to-550235>

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

**Hanna Majszczyk**  
podsekretarz stanu

w Ministerstwie Finansów