Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 8 września 2026 roku

Sprawa: odp. na prośbę o udzielenie informacji
Znak sprawy: DOP6.054.9.2026.CNME
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Małgorzata Kidawa-Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczpospolitej Polskiej

Odpowiedź na oświadczenie senatora Adama Szejnfelda oraz zadane pytania

Szanowna Pani Marszałek,

odpowiadając na złożone oświadczenie[1] i prośbę o udzielenie informacji senatora Adama Szejnfelda przekazuję odpowiedzi na zadane pytania.

Środki finansowe otrzymywane z tytułu pomocy w zakresie zakwaterowania i wyżywienia udzielanej uchodźcom z Ukrainy, zapewnianej przez przedsiębiorców, ale również przez obywateli, a finansowanej ze środków budżetu państwa, były wypłacane na podstawie przepisów ustawy o pomocy[2]. Ustawa ta przewidywała różne rodzaje takich świadczeń finansowych, przyznawanych na podstawie różnych przepisów tej ustawy i na różnych warunkach.

Z ogólnych zasad systemu podatku od towarów i usług (VAT) wynika, że opodatkowaniu tym podatkiem podlegają co do zasady czynności odpłatne, co oznacza konieczność wystąpienia zależności pomiędzy wykonanymi czynnościami a otrzymanym w zamian wynagrodzeniem[3]. W przypadku, gdy korelacja pomiędzy wykonanymi czynnościami a otrzymanym finansowaniem nie występuje, dana czynność nie podlega opodatkowaniu VAT.

Co istotne, opodatkowanie VAT danej czynności determinuje odpłatność (wystąpienie wynagrodzenia), a nie osiągnięcie zysku. Generowanie marży czy zysku

[1] nadesłane przy piśmie nr BPS/043-64-1729/26 z 17.08.2026 r.
[2] ustawa z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm.)
[3] art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.) – dalej: ustawa o VAT

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

nie jest wymagane do powstania obowiązku podatkowego w podatku VAT. Dodatkowo, aby czynność odpłatna podlegała opodatkowaniu, musi ona zostać wykonana przez podatnika działającego w tym charakterze (tj. w ramach prowadzonej przez niego działalności gospodarczej[4]).

Ocena każdej czynności pod kątem uznania jej za odpłatną, czyli podlegającą opodatkowaniu VAT, powinna być dokonywana indywidualnie, na podstawie całokształtu towarzyszących jej okoliczności faktycznych i prawnych.

Przykładowo można wskazać, że w przypadku czynności wykonywanych na podstawie umów zawieranych przez przedsiębiorców z jednostkami samorządu terytorialnego zlecającymi zapewnienie zakwaterowania dla obywateli Ukrainy za określonym wynagrodzeniem, czynności takie należy uznać co do zasady za opodatkowane VAT. Takie przypadki regulował art. 12 ustawy o pomocy.

Traktowanie na gruncie VAT różnych form finansowania wypłacanego na podstawie ustawy o pomocy, w tym w zakresie uznania otrzymanych środków finansowych za wynagrodzenie za zlecone i wykonane czynności, powinno być zatem oceniane na podstawie analizy całokształtu warunków i zasad ich udzielania.

Należy też wskazać, że w przypadku wątpliwości co do stosowania przepisów prawa podatkowego, podatnicy mają możliwość wystąpienia do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej (KIS) o wydanie interpretacji indywidualnej przepisów prawa podatkowego – w tym również w sprawach dotyczących opodatkowania świadczeń wykonywanych na rzecz uchodźców z Ukrainy w ramach umów zawieranych z jednostkami samorządu terytorialnego (JST).

Zasady dotyczące wydawania interpretacji indywidualnych zostały uregulowane w art. 14b–14s Ordynacji podatkowej[5]. Interpretacje takie dają podatnikom pewność co do prawidłowości sposobu rozliczenia ww. transakcji oraz ochronę prawną, o której mowa w art. 14k–14m Ordynacji podatkowej.

Natomiast w przypadku powstania wątpliwości dotyczących wysokości stawki podatku VAT przedsiębiorcy mogą również zwrócić się do Dyrektora KIS z wnioskiem o wydanie wiążącej informacji stawkowej (WIS)[6]. WIS nie tylko wskazuje podatnikowi właściwą dla danego towaru albo usługi stawkę podatku VAT, ale również zapewnia odpowiednią ochronę, gwarantując tym samym bezpieczeństwo podatkowe transakcji.

Podkreślić należy, że w związku ze ścisłą harmonizacją podatku VAT w Unii Europejskiej, państwa członkowskie mają ograniczoną swobodę wprowadzania rozwiązań w zakresie tego podatku – nie ma możliwości wprowadzenia regulacji, które nie wpisują się w ramy nakreślone przepisami unijnymi, w tym przede wszystkim dyrektywą VAT[7], jak również orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[8].

Wskazane na wstępie polskie przepisy w zakresie VAT pozostają w zgodzie z przepisami unijnymi. Odnosząc się natomiast do ich wykładni w kontekście

---

[4] art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT

[5] ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, ze zm.).

[6] art. 42a–42i ustawy o VAT

[7] dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L 347 z 11.12.2006, str. 1, ze zm.)

[8] dalej: TSUE

omawianej problematyki wskazać należy na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z 27 maja 2026 r., sygn. I SA/Wr 1/26, którym skierowano do sądu unijnego pytania prejudycjalne w sprawie opodatkowania podatkiem VAT świadczeń za zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców z Ukrainy wypłacanych przez wojewodę. Orzeczenie, które zostanie w tej sprawie wydane, może wskazać kierunek interpretacyjny przepisów w zakresie VAT w odniesieniu do przedstawionego zagadnienia. Do czasu wydania orzeczenia przez sąd unijny, sprawy toczące się przed krajowymi sądami administracyjnymi, których przedmiot jest objęty pytaniem prejudycjalnym, są co do zasady przez sądy zawieszane.

Z danych liczbowych przekazanych przez izby administracji skarbowej (IAS) nie wynika, aby skala prowadzonych postępowań i wydanych decyzji w tym zakresie była szeroka. W okresie od 12.03.2022 r. do 30.06.2026 r., w odniesieniu do opodatkowania podatkiem VAT otrzymanego świadczenia pieniężnego na usługi zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy wypłacanego na podstawie umów zawartych z JST, organy I instancji wydały 16 decyzji.

Jednocześnie w zakresie podatku dochodowego od osób prawnych (CIT), podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) oraz podatku VAT wszczęto:

- 53 czynności sprawdzające – w tym zakończono 49,
- 38 kontroli podatkowych – w tym zakończono 27 oraz
- 122 kontrole celno-skarbowe – w tym zakończono 98.

W zakresie ww. podatków łącznie złożono 446 korekt.

Należy zauważyć, że w toku czynności sprawdzających, kontroli podatkowej czy kontroli celno-skarbowej organ podatkowy ustala stan faktyczny zaistniały w sprawie, co nie skutkuje bezpośrednio powstaniem obowiązku zapłaty podatku przez podatnika. Wskazane tryby działania organów Krajowej Administracji Skarbowej (KAS) nie zmieniają zadeklarowanego zobowiązania podatkowego, do czego wymagane jest przeprowadzenie postępowania podatkowego.

Należy również wskazać, że instytucja zawieszenia z urzędu kontroli podatkowej, czy kontroli celno-skarbowej na podstawie przesłanki, o której mowa w art. 201 § 1c pkt 2 lit. b Ordynacji podatkowej (w związku z odpowiednio art. 292 tej ustawy oraz art. 94 ust. 1 pkt 2 ustawy o KAS[9]), wymaga każdorazowej oceny organu KAS, podejmowanej w indywidualnej sprawie, co do tego, czy rozstrzygnięcie sprawy zależy od wyniku postępowania toczącego się przed TSUE. W związku z tym, działania w tej sprawie pozostają w gestii organu KAS prowadzącego kontrolę.

Jednocześnie należy zauważyć, że skierowanie pytania prejudycjalnego do TSUE nie powoduje automatycznego wstrzymania ani zawieszenia trwającego postępowania egzekucyjnego. Wierzyciel jest zobowiązany do podejmowania działań służących dochodzeniu należności. Zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a.[10] w przypadku uchylania się zobowiązanego od wykonania obowiązku wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Oznacza to, że co do zasady wierzyciel jest prawnie zobowiązany do podejmowania działań prowadzących do

[9] ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, ze zm.)

[10] ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2026 r. poz. 268, ze zm.)

wyegzekwowania należności publicznoprawnych i nie może zaniechać ich dochodzenia wyłącznie z przyczyn pozaprawnych.

W tym kontekście należy wskazać, że u.p.e.a. nie przyznaje ani Ministrowi Finansów i Gospodarki, ani Szefowi KAS uprawnień w zakresie wstrzymania czynności egzekucyjnych lub postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z art. 23 § 6 u.p.e.a. organy sprawujące nadzór mogą, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wstrzymać z urzędu, na czas określony, czynności egzekucyjne lub postępowanie egzekucyjne prowadzone przez nadzorowany organ.

Wstrzymanie z urzędu postępowania egzekucyjnego lub czynności egzekucyjnych jest uprawnieniem organu nadzoru. Jest to wyłączna kompetencja dyrektorów IAS i może zostać zastosowane wyłącznie z urzędu. Tylko analiza jednostkowej sprawy w kontekście istnienia przesłanki „szczególnie uzasadnionego przypadku" pozwala na ocenę zasadności wstrzymania czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z art. 7 u.p.e.a. organ egzekucyjny stosuje środki egzekucyjne przewidziane w ustawie, które prowadzą bezpośrednio do wykonania obowiązku, a spośród kilku takich środków – środki najmniej uciążliwe dla zobowiązanego. Przy czym należy wyraźnie podkreślić, że zajęcie rachunku bankowego stanowi jeden z mniej uciążliwych środków egzekucyjnych[11].

W przypadku prowadzenia takiej egzekucji zobowiązany zostaje ograniczony w prawie udzielania zleceń do wysokości należności podlegających egzekucji.

Istotne jest to, że rachunek pozostaje otwarty, a strona może dysponować swobodnie nadwyżką ponad zajętą kwotę (art. 80 § 1 u.p.e.a.).

Ponadto, zgodnie z art. 81 § 4 u.p.e.a., możliwa jest wypłata bieżącego wynagrodzenia za pracę, po złożeniu bankowi odpisu listy płac lub innego wiarygodnego dowodu, a także wypłata alimentów lub renty o charakterze alimentacyjnym na podstawie tytułu stwierdzającego obowiązek zobowiązanego do płacenia alimentów lub renty. Zgodnie z art. 81 § 5 u.p.e.a. powyższą zasadę stosuje się również do podatku PIT oraz składek na ubezpieczenia społeczne, należnych od dokonywanych wypłat na bieżące wynagrodzenia.

Należy dodać, że zobowiązany, ze względu na swój ważny interes, może wnioskować do organu egzekucyjnego o zwolnienie z egzekucji w całości lub części, na czas oznaczony lub nieoznaczony, określonych składników majątku (art. 13 § 1 u.p.e.a.). Instytucja zwolnienia z egzekucji służy eliminowaniu sytuacji zmierzających do wyrządzenia zobowiązanemu nadmiernych dolegliwości i pozwala na zmniejszenie uciążliwości egzekucji.

Odnosząc się natomiast do możliwości wstrzymania poboru podatku, należy wskazać, że Minister Finansów i Gospodarki nie posiada kompetencji do generalnego zawieszenia obowiązku stosowania obowiązujących przepisów prawa podatkowego, ani do wstrzymania poboru podatków wobec określonej grupy podatników z uwagi na występowanie wątpliwości interpretacyjnych lub toczące się postępowanie sądowe.

---

[11] por. wyrok NSA z 6 maja 2021 r., sygn. III FSK 3404/21

Podkreślić należy, że przepisy Ordynacji podatkowej (w szczególności instytucja ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przewidziana w art. 67a tej ustawy) oraz przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[12] przewidują mechanizmy służące ograniczeniu negatywnych skutków egzekucji w indywidualnych przypadkach, jeżeli przemawiają za tym okoliczności konkretnej sprawy. Każda sprawa podlega jednak indywidualnej ocenie właściwego organu.

Obowiązujące regulacje prawne zapewniają ochronę interesów osób prowadzących działalność gospodarczą znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej. Podatnicy, którzy mają trudności ze spłatą zobowiązań podatkowych, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym mogą ubiegać się o ulgi w spłacie tych zobowiązań, przewidziane w dziale III rozdział 7a Ordynacji podatkowej, tj. mogą zwrócić się z wnioskiem o udzielenie indywidualnej ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego w postaci:

1) odroczenia terminu płatności podatku lub rozłożenia zapłaty podatku na raty;
2) odroczenia lub rozłożenia na raty zapłaty zaległości podatkowej wraz z odsetkami;
3) umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej (art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej).

Ulgi te mogą być udzielane podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą, jeżeli:

- nie stanowią pomocy publicznej,
- stanowią pomoc de minimis – w zakresie i na zasadach określonych w bezpośrednio obowiązujących aktach prawa wspólnotowego dotyczących pomocy w ramach zasady de minimis,
- stanowią pomoc publiczną udzieloną na cele enumeratywnie wymienione w art. 67b § 1 pkt 3 Ordynacji podatkowej.

Podatek VAT jest podatkiem zharmonizowanym w UE. Z tego względu polskie przepisy dotyczące tego podatku muszą być zgodne z przepisami wspólnotowymi, w szczególności z przepisami dyrektywy VAT[13] oraz orzecznictwem TSUE dotyczącym tego podatku.

Objęcie prawa krajowego w zakresie opodatkowania podatkiem VAT obowiązkiem harmonizacji z prawem unijnym powoduje, iż Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, nie posiada nieograniczonej swobody kreowania własnych rozwiązań w tym przedmiocie. Powyższe dotyczy m.in. przedmiotowego i podmiotowego zakresu stosowania zwolnień od podatku, czy też stosowania obniżonych stawek podatku. Państwa członkowskie UE są związane unijnym katalogiem preferencji w tym podatku.

Nie jest zatem możliwe wprowadzenie preferencji w zakresie obniżonych stawek VAT, czy też zwolnień od VAT, których nie przewidują przepisy unijne.

---

[12] ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2026 r. poz. 268, ze zm.)

[13] dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L Nr 347 z 11.12.2006, str. 1, ze zm.)

Polskie przepisy w zakresie VAT mające zastosowanie w omawianym obszarze pozostają w zgodzie z przepisami unijnymi.

Z uwagi na powyższe nie jest rozważane wprowadzenie odrębnych, szczególnych regulacji w zakresie opodatkowania czynności wykonywanych w ramach pomocy podczas sytuacji kryzysowych, takich jak wskazane przez Pana Senatora – z obowiązujących przepisów dotyczących podatku od towarów i usług można określić podatkowo-prawną sytuację podatników VAT, którzy w różnych formach udzielają takiej pomocy.

Ponadto należy zauważyć, że w wydawanych w omawianym obszarze interpretacjach indywidualnych Dyrektor KIS zasadniczo zajmuje jednolite stanowisko, zgodnie z którym do czynności wykonywanych na podstawie umów zawieranych przez przedsiębiorców z JST zlecającymi zapewnienie zakwaterowania dla obywateli Ukrainy za określonym wynagrodzeniem, czynności takie należy uznać co do zasady za opodatkowane VAT na zasadach ogólnych (dot. przypadków regulowanych art. 12 ustawy o pomocy).

Z wyrazami szacunku
Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki
Marcin Łoboda
Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów