Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 14 września 2026 roku

Sprawa: Oświadczenie złożone przez senator Ewę Matecką złożone podczas 64. posiedzenia Senatu RP w dniu 6 sierpnia 2026 r.
Znak sprawy: PT1.054.47.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Pani Małgorzata Kidawa–Błońska
Marszałek Senatu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowna Pani Marszałek,

nawiązując do oświadczenia złożonego przez senator Panią Ewę Matecką podczas 64. posiedzenia Senatu RP w dniu 6 sierpnia 2026 r., dotyczącego środków otrzymanych za pomoc dla obywateli Ukrainy przez branżę hotelarską, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

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 z dnia 12 marca 2022 r. o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa [1]. 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[2]. W przypadku, gdy korelacja pomiędzy wykonanymi czynnościami a otrzymanym finansowaniem nie występuje, dana czynność nie podlega opodatkowaniu VAT.

[1] Dz. U. z 2025 r. poz. 337, z późn. zm.
[2] 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, z późn. 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

Co istotne, opodatkowanie VAT danej czynności determinuje odpłatność (wystąpienie wynagrodzenia), a nie osiągnięcie zysku. Generowanie marży czy zysku 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[3]).

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 regulowane były art. 12 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa. Świadczenia wypłacane udzielającym pomocy uchodźcom ukraińskim przykładowo na podstawie art. 13 ww. ustawy miały zupełnie inny charakter i są odmiennie traktowane na gruncie przepisów dotyczących VAT.

Podkreślenia wymaga, że przystąpienie podmiotów z branży hotelarskiej do systemu pomocy określonego w art. 12 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa i podpisanie stosownych umów z jednostkami samorządu terytorialnego miało charakter całkowicie dobrowolny.
Wybór takiej formy działania był suwerenną decyzją ekonomiczną przedsiębiorców, podjętą w warunkach pełnej swobody kontraktowania, w powzięciu której pewną rolę z pewnością odgrywała chęć współuczestniczenia w działaniach służących niesieniu pomocy uchodźcom, ale zapewne również kwestie związane z kalkulacjami ryzyka biznesowego, na podstawie których decyzje związane z prowadzoną działalnością gospodarczą powinien podejmować każdy racjonalny przedsiębiorca.

Traktowanie na gruncie VAT różnych form finansowania wypłacanego na podstawie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, 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.

Niezależnie od powyższego, w 2022 r. wprowadzono w zakresie podatku VAT określone preferencje dla czynności związanych z pomocą ofiarom działań

[3] Art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT.

wojennych w Ukrainie. Wprowadzona w marcu 2022 r[4]. i obowiązująca do 31 grudnia 2023 r.[5] stawka w wysokości 0% dotyczyła dostaw towarów i świadczenia usług na cele związane z pomocą ofiarom skutków działań wojennych w Ukrainie na rzecz określonych podmiotów stanowiących istotne ogniwo w organizowaniu pomocy i dystrybucji świadczeń niezbędnych dla ludzi w sytuacji powstania zagrożeń, w tym m. in. na rzecz jednostek samorządu terytorialnego. Co jednak istotne, preferencja ta dotyczyła świadczeń nieodpłatnych (darowizn), czyli związanych z bezinteresownym niesieniem pomocy osobom będącym w potrzebie. Stawka VAT w wysokości 0% nie mogła mieć zastosowania do czynności odpłatnych (wykonywanych za wynagrodzeniem).

Resort finansów nie przeprowadzał analiz dotyczących ewentualnych strat ekonomicznych poniesionych przez przedsiębiorców z branży hotelarskiej uczestniczących w systemie zakwaterowania uchodźców, ani też szacunków dotyczących utraconych przychodów przedsiębiorców wynikających z wyłączenia obiektów z działalności komercyjnej. Pomijając kwestię różnej sytuacji ekonomicznej poszczególnych przedsiębiorców, pamiętać należy o szczególnej sytuacji branży hotelarskiej w 2022 r. będącej skutkiem wcześniejszego stanu rzeczy związanego z pandemią COVID-19. W tym kontekście można stwierdzić, że wpływy ze środków publicznych w ramach zawartych umów z wojewodami stanowiły dla niektórych podmiotów z branży hotelarskiej stabilne źródło przychodu, zabezpieczając w pewnym stopniu ich płynność finansową.

Należy też wskazać, że w przypadku wątpliwości co do stosowania przepisów prawa podatkowego, podatnicy mają możliwość wystąpienia do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej 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. Zasady dotyczące wydawania interpretacji indywidualnych zostały uregulowane w art. 14b – 14s ustawy Ordynacja podatkowa[6]. Interpretacje takie dają podatnikom pewność co do prawidłowości sposobu rozliczenia ww. transakcji oraz ochronę prawną, o której mowa w art. 14k - 14m ustawy Ordynacja podatkowa.
Warto podkreślić, że w odniesieniu do przedmiotowych świadczeń, niektórzy podatnicy korzystali z tej możliwości.

Natomiast w przypadku powstania wątpliwości dotyczących wysokości stawki podatku VAT przedsiębiorcy mogą również zwrócić się do Dyrektora Krajowej

---

[4] Na podstawie rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 3 marca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz. U. poz. 531) – obniżona stawka obowiązywała od 24 lutego 2022 r. do 30 czerwca 2022 r.

[5] Obniżona stawka obowiązywała do:
- 31 grudnia 2022 r. na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 28 czerwca 2022 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie towarów i usług, dla których obniża się stawkę podatku od towarów i usług, oraz warunków stosowania stawek obniżonych (Dz. U. poz. 1369),
- 30 czerwca 2023 r. na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 2022 r. w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług w roku 2023 (Dz. U. poz. 2495),
- 31 grudnia 2023 r. na mocy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 23 czerwca 2023 r. zmieniającego rozporządzenie w sprawie obniżonych stawek podatku od towarów i usług w roku 2023 (Dz. U. poz. 1224).

[6] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, z późn. zm.).

Informacji Skarbowej z wnioskiem o wydanie wiążącej informacji stawkowej (WIS) – art. 42a – 42i ustawy o VAT. 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 (TSUE).

Wskazane na wstępie polskie przepisy w zakresie VAT pozostają w zgodzie z przepisami unijnymi. Odnośnie natomiast do ich wykładni w kontekście 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 wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jarosław Neneman
Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów

[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, z późn. zm.).