Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 21 września 2026 roku

Sprawa: Oświadczenie złożone przez senator Agnieszkę Kołacz-Leszczyńską w dniu 18 sierpnia 2026 r.
Znak sprawy: PT1.054.46.2026
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 złożonego przez senator Panią Agnieszkę Kołacz-Leszczyńską w dniu 18 sierpnia 2026 r. oświadczenia dotyczącego opodatkowania podatkiem VAT środków finansowych 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,

[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

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 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.

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.

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. Decydując się na udzielanie zakwaterowania uchodźcom za wynagrodzeniem otrzymywanym od wojewody przedsiębiorcy mieli zapewne również na uwadze spoczywające na nich obowiązki podatkowe z tytułu wykonywanych przez nich czynności.
Pamiętać również 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

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

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 mieli/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[4]. 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 mogli/mogą również zwrócić się do Dyrektora Krajowej 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.

W wydawanych w omawianym obszarze interpretacjach indywidualnych w zakresie podatku VAT, Dyrektor KIS zasadniczo zajmuje jednolite stanowisko, zgodnie z którym czynności w zakresie pomocy obywatelom Ukrainy, wykonywane w trybie przepisów art. 12 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa, są opodatkowane podatkiem VAT na zasadach ogólnych. Nie jest zrozumiałe twierdzenie zawarte w oświadczeniu o późniejszej, odmiennej interpretacji dotyczącej charakteru omawianych świadczeń dokonywanej przez organy podatkowe.
Zastrzeżenia przy tym wymaga, że każdy przypadek jest indywidualny i jest rozpatrywany przez organ podatkowy z uwzględnieniem przedstawionego zagadnienia oraz opisu stanu faktycznego albo zdarzenia przyszłego.

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[5], 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

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

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 przekazanych przez izby administracji skarbowej (IAS) wynika, że w okresie od 12 marca 2022 r. do 30 czerwca 2026 r. w zakresie opodatkowania VAT otrzymanego świadczenia pieniężnego na usługi zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy wypłacanych na podstawie umów zawartych z jednostkami samorządu terytorialnego :

- wydano 17 decyzji wymiarowych organu I instancji na łączną kwotę uszczuplenia 2.896.561 zł, w tym:
  - 4 decyzje na kwotę uszczuplenia 830.090 zł w 2024 r.,
  - 8 decyzji na kwotę uszczuplenia 1.623.640 zł w 2025 r.,
  - 5 decyzji na kwotę uszczuplenia 442.931 zł w 2026 r.
- wszczęto, a nie zakończono 8 postępowań podatkowych, w tym:
  - 7 w 2025 r.,
  - 1 w 2026 r.

Odnosząc się do pytania dotyczącego skoordynowanych działań Krajowej Administracji Skarbowej wobec przedsiębiorców z branży hotelarskiej, dotyczących opodatkowania świadczeń otrzymywanych za pomoc uchodźcom z Ukrainy wskazać należy, że procedura prowadzenia postępowania podatkowego, jak również zasady wydawania i kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych, wynikają ze szczegółowych regulacji i procedur. Czynności te są podejmowane, jeśli zachodzą ku temu obiektywne przesłanki, a nie wynikają z faktu prowadzenia przez podmiot określonego rodzaju działalności. Prowadzenie postępowania podatkowego oraz rozstrzyganie indywidualnej sprawy podatnika należy do właściwego organu podatkowego, natomiast kontrola prawidłowości jego rozstrzygnięcia odbywa się w ramach przewidzianych prawem środków zaskarżenia oraz kontroli sądowej.

Ponadto informuję, że nie jest możliwe określenie kwot dochodzonych od przedsiębiorców w związku z omawianymi świadczeniami, tytuły wykonawcze, które wpływają do organów egzekucyjnych nie zawierają bowiem danych, umożliwiających wyodrębnienie tytułów dotyczących należności wynikających z opodatkowania VAT świadczeń związanych z zakwaterowaniem uchodźców wojennych i egzekwowanych od przedsiębiorców prowadzących hotele.

Należy przy tym wskazać, że ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji[6] przewiduje przypadki, gdy czynności egzekucyjne lub postępowanie egzekucyjne mogą być wstrzymane.

[6] Dz. U. z 2026 r. poz. 268, z późn. zm., dalej – ustawa u.p.e.a.

Zgodnie z treścią art. 23 § 6 ustawy 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 wyłączną kompetencją dyrektorów IAS i może zostać zastosowane wyłącznie z urzędu.
Tylko analiza każdej jednostkowej sprawy w kontekście istnienia przesłanki „szczególnie uzasadnionego przypadku" pozwala na ocenę zasadności wstrzymania czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyjnego.
Możliwe jest również zawieszenie postępowania egzekucyjnego w sytuacji wystąpienia przesłanek wskazanych w art. 56 § 1 i § 1b ustawy u.p.e.a. Wystąpienie przyczyny zawieszenia postępowania egzekucyjnego obliguje organ egzekucyjny do jego zawieszenia.
Należy przy tym wskazać, że żadna ze wskazanych instytucji nie powoduje zatrzymania biegu naliczania odsetek za zwłokę.

Jednocześnie wskazać należy, że w przypadku ewentualnych zaległości w spłacie podatków podatnicy, którzy mają trudności ze spłatą należności podatkowych mogą skorzystać z instrumentów wsparcia, w szczególności z ulg przewidzianych w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej.
Na podstawie tego przepisu organ podatkowy, na wniosek podatnika, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może udzielić ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych, 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 za zwłokę lub odsetek od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek;
3) umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej.

Warunki udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą określa art. 67b § 1 Ordynacji podatkowej.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

**Jarosław Neneman**
Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów