



# Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 19 sierpnia 2025 roku

---

Sprawa: Interpelacja nr 9562 postów Michała Moskala, Andrzeja Adamczyka  
i Rafała Webera  
Znak sprawy: PT1.054.11.2025  
Kontakt: Kancelaria MF  
tel.: +48 22 694 55 55  
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

---

**Pan Szymon Hołownia**

**Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej**

Szanowny Panie Marszałku,

w nawiązaniu do interpelacji z 6 maja 2025 r. nr 9562 postów Michała Moskala, Andrzeja Adamczyka i Rafała Webera dotyczącej stawki VAT na bilety transportu publicznego, w tym bilety kolejowe, oraz przychodów budżetowych z tego tytułu w latach 2023 i 2024, przedstawiam następujące wyjaśnienia.

Zgodnie z obecnie obowiązującymi przepisami w zakresie VAT obniżoną stawką tego podatku objęte są usługi transportu pasażerskiego wymienione w poz. 38 – 43 oraz 45 załącznika nr 3<sup>1</sup> do ustawy o VAT<sup>2</sup>.

W Ministerstwie Finansów prowadzone są analizy możliwości wprowadzenia obniżenia – z 8% do 0% – stawki VAT dla określonych kategorii usług transportu pasażerskiego.

Wprowadzenie bowiem takiego rozwiązania mającego bezpośredni wpływ na finanse państwa musi zostać szczegółowo zbadane pod kątem m.in. zakresu zmian, korzyści dla poszczególnych uczestników rynku oraz potencjalnych skutków finansowych dla strony dochodowej i wydatkowej budżetu państwa.

---

<sup>1</sup> W poz. tych wymieniono:

- Transport kolejowy pasażerski międzymiastowy (PKWiU 49.10)
- Transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski (PKWiU 49.31)
- Usługi taksówek (PKWiU 49.32)
- Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany (PKWiU 49.39)
- Transport morski i przybrzeżny pasażerski, włączając żeglugę bliskiego zasięgu (PKWiU 50.10.1)
- Transport wodny śródlądowy pasażerski (PKWiU 50.30.1)
- Transport lotniczy pasażerski (PKWiU 51.10.1).

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, z późn. zm.)

tel.: +48 22 694 55 55  
fax: +48 22 694 36 84  
[gov.pl/finanse](http://gov.pl/finanse)  
e-mail: [kancelaria@mf.gov.pl](mailto:kancelaria@mf.gov.pl)

ul. Świętokrzyska 12  
00-916 Warszawa

W szczególności ta ostatnia kwestia ma istotne znaczenie wobec dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i społecznej, która realnie przekłada się na stan budżetu państwa i możliwości finansowania kluczowych obszarów działania państwa – wskazać tu można rekordowe wydatki na obronność. W kontekście potencjalnych skutków finansowych dla budżetu państwa należy mieć również na uwadze okoliczność objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu za rok 2023.

W zakresie skutków budżetowych obniżenia stawki VAT w omawianym zakresie należy zauważyć, że wprowadzenie obniżki stawki VAT dla określonych usług transportu pasażerskiego będzie rodzić ujemne skutki budżetowe, których wysokość szacuje się na ok. -1,6 mld zł<sup>3</sup> rocznie, w tym skutek budżetowy dla samego transportu kolejowego pasażerskiego szacuje się na ok. -0,5 mld zł (szacunki w warunkach 2025 roku). Skutki te mają charakter szacunkowy, ze względu na charakter samego podatku od towarów i usług, o czym będzie mowa dalej.

Powyższe oznaczają, że zmiany w zakresie obniżenia stawki VAT na transport pasażerski będą mogły zostać wdrożone, jak tylko znajdzie się przestrzeń w budżecie do ich sfinansowania – sprawa ta będzie analizowana przy konstrukcji założeń budżetowych.

Odnosząc się w tym miejscu do kwestii działań legislacyjnych o charakterze wdrożeniowym dla realizacji powyższego celu uprzejmie informuję, że tworzenie ram prawnych ma charakter wtórny wobec kluczowej kwestii zapewnienia źródła sfinansowania tych wydatków zapewniającego jednocześnie bezpieczeństwo realizacji innych priorytetowych działań państwa. Już zatem na etapie analiz założeń budżetowych na przyszły rok będzie możliwa ocena możliwości podjęcia działań w tym zakresie.

Odnosnie do pytania o wpływy budżetu państwa z podatku VAT od biletów kolejowych w latach 2023 i 2024 uprzejmie informuję, że z uwagi na charakter podatku od towarów i usług i sposób jego poboru oraz klasyfikację budżetową, nie jest możliwe precyzyjne wyodrębnienie wysokości wpływów podatku VAT z tytułu sprzedaży biletów kolejowych. Podatek od towarów i usług jest podatkiem wielofazowym, który pobierany jest na wszystkich szczeblach obrotu, przy czym podatek VAT zapłacony u jednego podatnika jest odliczany lub zwracany podatnikowi w następnej fazie obrotu, co oznacza, że dopiero ostateczna konsumpcja podlega obciążeniu tym podatkiem. Czynny podatnik VAT rozlicza podatek VAT w deklaracji podatkowej. W przypadku powstania nadwyżki podatku należnego nad naliczonym dokonuje on wpłaty podatku do urzędu skarbowego lub otrzymuje zwrot, jeżeli kwota podatku naliczonego jest wyższa od kwoty podatku należnego. Zarówno wpłaty, jak i zwroty podatku VAT, są dokonywane w jednej

---

<sup>3</sup> Skutki obniżenia stawki VAT usług transportu pasażerskiego, oszacowano na podstawie zwaloryzowanych danych spożycia gospodarstw domowych i zużycia pośredniego z 2021 r. oraz danych z deklaracji VAT wybranych przewoźników za 2024 r. według PKD:

- 49.10.Z Transport kolejowy pasażerski międzymiastowy;
- 49.31.Z Transport lądowy pasażerski, miejski i podmiejski;
- 49.39.Z Pozostały transport lądowy pasażerski, gdzie indziej niesklasyfikowany;
- 50.10.Z Transport morski i przybrzeżny pasażerski;
- 50.30.Z Transport wodny śródlądowy pasażerski.

kwocie zbiorczej bez możliwości przypisania im stawki VAT, podstawowej lub obniżonej. Możliwość zebrania takich danych od wszystkich przewoźników z przedkładanych przez nich deklaracji (przy uproszczonym założeniu, że dokonują oni jedynie sprzedaży dla konsumentów), musi również dalej zasadzać się na kolejnych uproszczeniach m.in. w zakresie świadczonych przez tych przewoźników usług, jak i dostawy towarów. Stąd również prezentowane powyżej skutki budżetowe w zakresie obniżki stawki VAT należy traktować jedynie jako szacunkowe.

Jednoznaczne informacje w zakresie wysokości wpływów budżetowych z tytułu VAT w tym obszarze odnoszą się jedynie do dotacji do krajowych kolejowych przewozów pasażerskich wypłacanych w związku z realizacją ustawowych ulg w przewozach osób. Zgodnie z informacją uzyskaną od resortu infrastruktury, z przedkładanych do Ministerstwa Infrastruktury przez przewoźników i operatorów publicznego transportu zbiorowego kolejowego rozliczeń dotacji przedmiotowej do krajowych kolejowych przewozów pasażerskich za 2023 r. i 2024 r. wynika, że wielkość podatku od towarów i usług związana ze świadczeniem usług przewozu osób z ulgami ustawowymi w 2023 r. i 2024 r. wyniosła odpowiednio 65 653 795,21 zł i 74 023 679,92 zł.

Niezależnie od powyższego należy jednakże mieć na uwadze, że w obszarze transportu rząd podejmuje szereg kompleksowych działań o charakterze pozapodatkowym.

W tym zakresie Minister Infrastruktury przekazał poniższe informacje na temat podejmowanych działań ukierunkowanych na przeciwdziałanie wykluczeniu komunikacyjnemu poprzez poprawę sytuacji w obszarze transportu drogowego i kolejowego.

W zakresie transportu kolejowego resort infrastruktury wskazał, że pomijając okres epidemii, od kilku lat odnotowuje się sukcesywny wzrost liczby pasażerów kolei, co świadczy o rosnącym jej znaczeniu oraz stopniowo zwiększającej się konkurencyjności tego środka transportu. Jednym z priorytetów Ministerstwa Infrastruktury jest tworzenie spójnej sieci transportowej.

W Ministerstwie Infrastruktury realizowane są programy wieloletnie, związane z inwestycjami kolejowymi, umożliwiające rozwój infrastruktury na terenie całej Polski. Podejmowane są również czynności na rzecz przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu poszczególnych subregionów, które dysponują ograniczonym dostępem do transportu kolejowego.

Zainicjowane przez Ministra Infrastruktury zmiany prawne objęły swoim zakresem ustawę z dnia 16 grudnia 2005 r. o Funduszu Kolejowym<sup>4</sup>. W art. 3 tej ustawy dodany został ust. 9 o treści: „Środki Funduszu mogą być przeznaczone na finansowanie lub współfinansowanie przez województwa zadań w zakresie zakupu, modernizacji oraz napraw pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych.” Wysokość przyznawanych środków z Funduszu Kolejowego dla poszczególnych województw na finansowanie lub współfinansowanie zakupu, modernizacji oraz naprawy pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozów

---

<sup>4</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1133.

pasażerskich wykonywanych na podstawie umowy o świadczenie usług publicznych uzależniona została przez ministra właściwego do spraw transportu od poziomu realizacji kryteriów przez poszczególne województwa związanych z przeciwdziałaniem wykluczeniu komunikacyjnemu.

Ministerstwo Infrastruktury zabiega ponadto o środki na transport ze Społecznego Funduszu Klimatycznego (SFK) wprowadzonego na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego. Na podstawie propozycji resortu infrastruktury planowane jest wprowadzenie mechanizmu dodatkowego zasilania Funduszu Kolejowego środkami pochodzącymi z SFK. Fundusze te mogłyby być przeznaczane na dofinansowanie przewozów publicznych, których celem jest walka z wykluczeniem komunikacyjnym, w szczególności poprzez wsparcie połączeń kolejowych w regionach dotkniętych tzw. ubóstwem transportowym. Środki z SFK byłyby przekazywane samorządom wojewódzkim w ramach selektywnego mechanizmu wsparcia, skierowanego do obszarów o najniższej dostępności transportowej. Proces ten opierałby się na umowach zawieranych pomiędzy ministrem właściwym ds. transportu a marszałkami województw, które regulowałyby wykorzystanie środków z Funduszu Kolejowego. W przypadku uzyskania zgody Komisji Europejskiej na ww. wsparcie, w ciągu I-II kw. 2026 r. planowane jest przygotowanie i zawarcie przez ministra właściwego ds. transportu umów z marszałkami województw.

W celu zmniejszenia tzw. ubóstwa transportowego, w ramach SFK wspierane mogą być inwestycje zachęcające do korzystania z transportu publicznego, który powinien być dostępny i przystępny cenowo. Dodatkowo, wsparciem SFK objęte będą inwestycje polegające na zakupie taboru kolejowego. Ponadto, resort infrastruktury zaproponował, aby ze środków SFK wesprzeć samorządy w celu rozwoju oferty publicznego transportu zbiorowego. Celem jest wsparcie oferty transportu publicznego na obszarach objętych znacznym ryzykiem wystąpienia zjawiska ubóstwa transportowego, poprzez rozwój kolejowych przewozów pasażerskich w ramach umów o świadczenie usług publicznych zawieranych przez marszałków danych województw, jako organizatorów publicznego transportu zbiorowego. Dostęp do nowoczesnego transportu kolejowego umożliwi mieszkańcom takich obszarów sprawne przemieszczanie się celem realizacji własnych potrzeb życiowych. Dodatkowo środek ten może zachęcić mieszkańców, dotychczas niekorzystających z transportu publicznego, do skorzystania z oferty tego transportu poprzez współfinansowane ze środków SFK, m. in. inwestycje w obszarze zakupu taboru kolejowego, inwestycje w obszarze budowy, przebudowy przystanków i stacji kolejowych wraz z budową parkingów przy przystankach i stacjach.

Lepszy dostęp do transportu publicznego oraz ograniczenie emisji z transportu indywidualnego pozytywnie wpływają na realizację celów SFK, wskazanych w art. 3 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955.

Jednocześnie mając na uwadze konieczność poprawy dostępności do transportu publicznego Ministerstwo Infrastruktury przeprowadziło rewizję podstaw prawnych dotyczących publicznego transportu zbiorowego tj. ustawy z dnia

16 grudnia 2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym<sup>5</sup> oraz ustawy z dnia 16 maja 2019 r. o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej<sup>6</sup>, jak i innych aktów prawnych odnoszących się do publicznego transportu zbiorowego, tj. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym<sup>7</sup> oraz ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. - Prawo przewozowe<sup>8</sup>.

Rewizja ta była prowadzona z uwzględnieniem działającego do 31 marca 2025 r. przy Ministrze Infrastruktury, Zespołu Ekspertckiego do spraw przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu<sup>9</sup>. Do udziału w pracach Zespołu zaproszeni zostali m.in. przedstawiciele korporacji samorządowych takich jak: Związek Powiatów Polskich, Związek Województw RP, Związek Gmin Wiejskich RP, Unia Miasteczek Polskich oraz Związek Miast Polskich. Zadaniem Zespołu Ekspertckiego było wypracowanie i przygotowanie regulacji prawnych, które będą odpowiedzią na aktualne oczekiwania wszystkich podmiotów uczestniczących w rynku drogowego transportu publicznego, w tym przede wszystkim pasażerów.

W ramach planowanej reformy systemu funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego, będącej efektem prac Zespołu Ekspertckiego, marszałkowie województw zostaną ustanowieni integratorami przewozów w województwie. Zadaniem integratorów przewozów będzie tworzenie i koordynowanie sieci przewozów o charakterze użyteczności publicznej na obszarze województwa. Ponadto integratorzy przewozów o charakterze użyteczności publicznej w województwie (marszałkowie województw) będą zobowiązani do opracowania kompleksowego planu zrównoważonego rozwoju publicznego transportu zbiorowego (planu transportowego) województwa, który będzie sporządzany na podstawie propozycji od pozostałych jednostek samorządu terytorialnego z obszaru województwa.

Planowana reforma przewiduje także ustalenie, na poziomie ustawowym, minimalnych standardów częstotliwości i dostępności przewozów w ramach publicznego transportu zbiorowego.

Ponadto marszałkowie województw przejmą od wojewodów zadania z zakresu obsługi Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej w województwie. Marszałkowie będą realizowali dotychczasowe zadania wojewodów w zakresie obsługi Funduszu, dysponując środkami przyznanymi na województwo, a dopłata z Funduszu będzie przyznawana wyłącznie do linii komunikacyjnych w transporcie autobusowym, które w planie transportowym, zostały określone jako utworzone w celu walki z wykluczeniem komunikacyjnym.

---

<sup>5</sup> Dz. U. z 2025 r. poz. 285.

<sup>6</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 402, z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1539, z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz. U. z 2024 r. poz. 1262.

<sup>9</sup> powołanego Zarządzeniem nr 38 Ministra Infrastruktury z dnia 21 października 2024 r. w sprawie powołania Zespołu Ekspertckiego do spraw przeciwdziałania wykluczeniu komunikacyjnemu (Dz. U. Min. Inf. z 2024 r. poz. 53) zmienionego Zarządzeniem nr 2 Ministra Infrastruktury z dnia 2 stycznia 2025 r. (Dz. U. Min. Inf. z 2025 r. poz. 2).

W ramach planowanych zmian w ustawie o Funduszu rozwoju przewozów autobusowych o charakterze użyteczności publicznej przewiduje się także wzmocnienie kontroli wydatkowania środków Funduszu poprzez poszerzenie zakresu uprawnień inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego, którzy będą kontrolować faktyczne wykonywanie przewozów na liniach komunikacyjnych objętych dopłatą z Funduszu. W celu wzmocnienia skuteczności kontroli wykorzystania środków Funduszu wprowadzony zostanie obowiązek wyposażenia w geolokalizator autobusów, którymi realizowane są przewozy objęte dopłatą z Funduszu.

Rozwiązania zawarte w projekcie będą mieć pozytywny wpływ przede wszystkim na pasażerów w transporcie publicznym. Reforma funkcjonowania publicznego transportu zbiorowego oraz nowe zasady działania Funduszu powinny przyczynić się do zwiększenia dostępności transportu publicznego dla pasażerów, zwłaszcza na obszarach, na których komunikacja ta obecnie nie istnieje lub funkcjonuje w wymiarze niezaspokajającym potrzeb pasażerów.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o publicznym transporcie zbiorowym oraz niektórych innych ustaw, zawierający między innymi ww. rozwiązania, został wpisany do Wykazu prac legislacyjnych i programowych Rady Ministrów pod numerem UD232. Projekt został przekazany do konsultacji publicznych i uzgodnień międzyresortowych, co pozwoli na zapoznanie się ze szczegółowymi rozwiązaniami zawartymi w projekcie<sup>10</sup>.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

**Jarosław Neneman**  
Podsekretarz Stanu

---

<sup>10</sup> <https://legislacja.gov.pl/projekt/12398853/katalog/13135202#13135202>