



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 16 września 2026 roku

Sprawa: odp. na interpelację poselską w sprawie
pomocy obywatelom Ukrainy
Znak sprawy: DOP6.054.11.2026.CNME
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczpospolitej Polskiej

Odpowiedź na interpelację nr 19435 z 01.09.2026 r.

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 19435 posła Bartłomieja Pejo w sprawie przedsiębiorców, którzy po rozpoczęciu pełnoskalowej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę w 2022 r., odpowiadając na apele przedstawicieli władz państwowych i samorządowych, udostępnili swoje obiekty na potrzeby zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy uciekających przed wojną, informuję, co następuje.

Sprawa dotycząca opodatkowania środków finansowych otrzymywanych z tytułu pomocy w zakresie zakwaterowania i wyżywienia udzielanej uchodźcom z Ukrainy zapewnianej przez przedsiębiorców i przez obywateli jest znana Ministerstwu Finansów i na bieżąco analizowana.

Środki te były wypłacane na podstawie przepisów ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa¹. 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 usług² wynika, że opodatkowaniu tym podatkiem podlegają co do zasady czynności odpłatne, co oznacza konieczność wystąpienia zależności pomiędzy wykonanymi czynnościami a otrzymanym w zamian wynagrodzeniem³. W przypadku gdy korelacja pomiędzy wykonanymi

¹ Dz. U. z 2025 r. poz. 337, ze zm. dalej: ustawa o pomocy

² dalej: VAT

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

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 gospodarczej⁴).

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 terytorialnego⁵ 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 Skarbowej⁶ 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 Ordynacji podatkowej⁷. 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)⁸. 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

⁴ art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT

⁵ dalej: JST

⁶ dalej: KIS

⁷ ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, ze zm.)

⁸ art. 42a–42i ustawy o VAT

wszystkim dyrektywą VAT⁹, jak również orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁰.

Wskazane na wstępie polskie przepisy w zakresie VAT pozostają w zgodzie z przepisami unijnymi. Odnosnie natomiast do ich wykładni w kontekście omawianej problematyki wskazać należy na postanowienie Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego¹¹ we Wrocławiu z 27.05.2026 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.

Jednocześnie, mając na uwadze fakt skierowania pytania prejudycjalnego w sprawie przedmiotowego zagadnienia, należy zauważyć, że w sytuacji ewentualnego wydania interpretacji ogólnej lub objaśnień podatkowych, które następnie okazałyby się sprzeczne z orzeczeniem TSUE lub orzeczeniami polskich sądów administracyjnych, mogłaby zaistnieć konieczność ich zmiany w trybie art. 14da Ordynacji podatkowej – z uwzględnieniem ich stanowiska zawartego w tym orzecznictwie. Powyższy argument przemawia za powstrzymaniem się od wydania interpretacji ogólnej lub objaśnień podatkowych do czasu zajęcia stanowiska przez TSUE.

Resort finansów stoi na stanowisku, że polskie przepisy dotyczące podatku VAT, mające zastosowanie w zakresie świadczenia omawianych usług, są zgodne z przepisami dyrektywy VAT. Pismo, które będzie kierowane w ramach postępowania przed TSUE, zostanie przygotowane we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych.

Ministerstwo Finansów na bieżąco analizuje problem. Z danych liczbowych przekazanych przez izby administracji skarbowej¹² 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.

Ponadto, zgodnie z przekazanymi przez IAS informacjami, sprawy w przedmiotowym zakresie były przedmiotem oceny sądów administracyjnych, w następstwie której wydane zostały 4 wyroki WSA (2 korzystne dla organu podatkowego i 2 niekorzystne, przy czym w 1 przypadku WSA uchylił decyzję ze względów proceduralnych).

⁹ 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.)

¹⁰ dalej: TSUE

¹¹ dalej: WSA

¹² dalej: IAS

Natomiast w zakresie przeprowadzonych kontroli podatkowych i kontroli celno-skarbowych Ministerstwo Finansów informuje, że w zakresie podatku dochodowego od osób fizycznych¹³, podatku dochodowego od osób prawnych¹⁴ i VAT wszczęto łącznie 160 takich kontroli.

Łączna kwota ustaleń w powyższych kontrolach to 14.989.008 zł. Jednakże należy podkreślić, że w toku kontroli podatkowej czy kontroli celno-skarbowej organ podatkowy ustala stan faktyczny zaistniały w indywidualnej sprawie, co nie skutkuje bezpośrednio powstaniem obowiązku zapłaty podatku przez podatnika. Wskazane tryby działania organów Krajowej Administracji Skarbowej¹⁵ nie zmieniają zadeklarowanego zobowiązania podatkowego, do czego wymagane jest przeprowadzenie postępowania podatkowego.

Z uzyskanych informacji wynika także, że dotychczasowe działania w ramach kontroli podatkowych i celno-skarbowych w przeważającej większości zakończyły się złożeniem korekt przez podatników (w zakresie podatku PIT, CIT i VAT: 159 korekt), co wskazuje na to, że przedsiębiorcy podzielają stanowisko odnośnie opodatkowania świadczeń pieniężnych na zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców z Ukrainy.

Jednocześnie podatnicy – jak wskazano powyżej – w przypadku wątpliwości co do stosowania przepisów w sprawach dotyczących opodatkowania świadczeń wykonywanych na rzecz uchodźców z Ukrainy, mieli i mają możliwość wystąpienia do Dyrektora KIS o wydanie interpretacji indywidualnej – i z tej możliwości korzystali.

Ze wstępnej analizy interpretacji indywidualnych w zakresie VAT wydanych przez Dyrektora KIS wynika, że jednolicie wskazywały one na opodatkowanie dotacji udzielanych na podstawie art. 12 ustawy o pomocy środków finansowych otrzymywanych z tytułu pomocy w zakresie zakwaterowania i wyżywienia udzielanej uchodźcom z Ukrainy.

Podmioty, które zapewniały obywatelom Ukrainy zakwaterowanie i wyżywienie, w tym przedsiębiorcy prowadzący działalność hotelarską, podejmowały te działania w oparciu o obowiązujące w tym zakresie przepisy prawa – w szczególności ustawę o pomocy – a wysokość oraz warunki przyznawania świadczenia określały przepisy wykonawcze wydane na podstawie przepisów tej ustawy. Natomiast kwestie odnoszące się do opodatkowania tych świadczeń zawierają przepisy podatkowe.

Oznacza to, że podmioty, które w ramach przyjętego przez państwo systemu pomocy udostępniały swoje obiekty oraz zapewniały uchodźcom zakwaterowanie i wyżywienie, realizowały te działania w określonych i ustanowionych przez ustawodawcę ramach prawnych, poza które nie mogą wychodzić również organy podatkowe.

Odnosząc się natomiast do interpretacji indywidualnej Dyrektora KIS z 28.12.2022 r., sygn. 0111-KDIB3-1.4012.798.2022.1.AMA, w której uznano, że świadczenie pieniężne otrzymywane za zapewnienie noclegu i wyżywienia uchodźcom nie podlega opodatkowaniu VAT, należy zwrócić uwagę na to, że interpretacja ta dotyczy sytuacji, w której spółka, działając na podstawie art. 13

¹³ dalej: PIT

¹⁴ dalej: CIT

¹⁵ dalej: KAS

ustawy o pomocy, zapewniła w hotelu należącym do spółki zakwaterowanie i wyżywienie uchodźcom z Ukrainy. Spółka w ramach prowadzonej działalności nie świadczyła usług hotelowych i gastronomicznych.

Zatem wątpliwości wnioskodawcy nie dotyczyły świadczenia wypłacanego na podstawie podpisanej z JST lub wojewodą umowy, o którym mowa w art. 12 ustawy o pomocy, a tego, czy otrzymane świadczenie pieniężne w wysokości 40 zł za zapewnienie noclegu i wyżywienia obywatelom Ukrainy – do którego odnosi się art. 13 ww. ustawy – podlega podatkowi VAT.

Wskazać ponadto należy, że procedura prowadzenia postępowania podatkowego, jak również zasady wydawania i kontroli rozstrzygnięć organów podatkowych, zostały szczegółowo uregulowane w przepisach. Przepisy te określają zarówno uprawnienia i obowiązki organów podatkowych, jak i środki ochrony prawnej przysługujące podatnikom w toku postępowania.

Na podstawie art. 14 ust. 1 pkt 1 ustawy o KAS¹⁶ nadzór nad działalnością dyrektorów izb administracji skarbowej, jak też naczelników urzędów skarbowych, sprawuje Szef KAS, jednak należy podkreślić, że sprawowanie ogólnego nadzoru w sprawach podatkowych odnosi się do zapewnienia jednolitego stosowania prawa podatkowego przez organy podatkowe.

Sprawowanie nadzoru nie oznacza zatem bieżącej kontroli prawidłowości poszczególnych czynności podejmowanych przez organy podatkowe prowadzące postępowania, a tym bardziej wykluczone jest wywieranie jakiegokolwiek wpływu na rodzaj i kierunek rozstrzygnięcia w konkretnej, indywidualnej sprawie podatnika. Organy podatkowe rozstrzygają sprawy samodzielnie na podstawie zebranego w postępowaniu podatkowym materiału dowodowego.

W ramach uprawnień nadzorczych Szef KAS nie ma kompetencji do merytorycznego ingerowania w przebieg postępowań podatkowych prowadzonych w indywidualnych sprawach podatników. Takie działanie stanowiłoby ingerencję w indywidualne sprawy podatkowe, których rozstrzygnięcie zastrzeżone jest do wyłącznej kompetencji podległych organów. Naruszałoby to zasadę dwuinstancyjności postępowania wyrażoną w art. 127 Ordynacji podatkowej.

Podatnik, który nie zgadza się z rozstrzygnięciem wydanym przez organ podatkowy, ma do dyspozycji szereg instrumentów umożliwiających jego weryfikację. W zależności od charakteru rozstrzygnięcia może on skorzystać w szczególności z prawa do wniesienia środka zaskarżenia i poddania sprawy kontroli organu podatkowego II instancji.

Po wyczerpaniu administracyjnego toku instancji podatnik może również skorzystać z sądowej kontroli rozstrzygnięć organu podatkowego, wnosząc skargę do WSA, a następnie – w przewidzianych prawem przypadkach – skargę kasacyjną do Naczelnego Sądu Administracyjnego. System prawa przewiduje ponadto określone tryby nadzwyczajne służące wzruszeniu prawomocnych rozstrzygnięć, jeżeli zachodzą przesłanki określone w przepisach.

Powyższy system środków zaskarżenia i kontroli rozstrzygnięć ma na celu zapewnienie podatnikowi realnej ochrony jego praw i interesów oraz

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

zagwarantowanie, że prawidłowość działania organów podatkowych może zostać zweryfikowana zarówno w administracyjnym toku instancji, jak i przez niezależny sąd administracyjny.

W tym kontekście należy podkreślić, że – podobnie jak Szef KAS – również Minister Finansów nie może ingerować w indywidualne postępowanie podatkowe prowadzone przez właściwy organ ani zastępować tego organu w podejmowaniu rozstrzygnięć w konkretnej sprawie. Wynika to z ustawowego podziału kompetencji pomiędzy poszczególne organy administracji oraz z zasady działania organów w granicach i na podstawie prawa. 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.

Z tych względów ewentualne zastrzeżenia dotyczące prawidłowości prowadzonego postępowania lub wydanego w jego toku rozstrzygnięcia powinny być przedstawiane w ramach właściwych środków procesowych przewidzianych w przepisach prawa. To właśnie te instrumenty stanowią ustawowo określony mechanizm weryfikacji działań organów podatkowych i zapewniają podatnikowi możliwość skutecznego dochodzenia swoich praw.

Natomiast organy podatkowe są zobowiązane do podejmowania czynności weryfikacyjnych bez zbędnej zwłoki oraz w terminach wynikających z obowiązujących przepisów prawa. Obowiązek ten wynika w szczególności z zasady szybkości i prostoty postępowania, wyrażonej w art. 125 § 1 Ordynacji podatkowej, zgodnie z którą organy podatkowe powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

Jednocześnie podejmowanie czynności weryfikacyjnych pozostaje związane z terminami przewidzianymi w przepisach prawa podatkowego, w tym z terminem przedawnienia zobowiązania podatkowego. Zgodnie z art. 70 § 1 Ordynacji podatkowej zobowiązanie podatkowe przedawnia się, co do zasady, z upływem 5 lat, licząc od końca roku kalendarzowego, w którym upłynął termin płatności podatku. Oznacza to, że możliwość podejmowania przez organy podatkowe działań zmierzających do weryfikacji prawidłowości rozliczeń podatnika jest ograniczona również czasowo.

W konsekwencji organy podatkowe powinny podejmować czynności weryfikacyjne w odpowiednim czasie, z uwzględnieniem zarówno ustawowych terminów prowadzenia postępowań, jak i terminu przedawnienia zobowiązania podatkowego.

Przepisy Ordynacji podatkowej (w szczególności instytucja ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przewidziana w art. 67a tej ustawy) oraz przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁷ 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

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

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.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Marcin Łoboda

Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów