



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 24 września 2026 roku

Sprawa: odp. na interpelację poselską w sprawie
pomocy obywatelom Ukrainy
Znak sprawy: DOP6.054.14.2026.CNME
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Odpowiedź na interpelację nr 19516 z 08.09.2026 r.

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 19516 poseł Ewy Malik w sprawie opodatkowania podatkiem VAT świadczeń z tytułu zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy oraz stosowania środków egzekucyjnych wobec przedsiębiorców, 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 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.

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

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 VAT⁹, jak również orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej¹⁰.

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 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 wpłacanych 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 pytań prejudycjalnych w sprawie przedmiotowego zagadnienia, 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.

Należy zauważyć, że 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.

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

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

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

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).

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 przez ustawodawcę ramach prawnych.

Odnosząc się do związku wystąpienia sądu administracyjnego z pytaniem prejudycjalnym do TSUE do prowadzonych postępowań egzekucyjnych, należy zauważyć, że nie stanowi ono podstawy prawnej do zawieszenia postępowania egzekucyjnego z urzędu. Art. 56 ustawy 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹² wskazuje przesłanki, których wystąpienie powoduje zawieszenie postępowania egzekucyjnego w całości lub w części, nie pozostawiając organowi żadnej dowolności w tym zakresie. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego nie zależy zatem od uznania organu egzekucyjnego, lecz od ustalenia, czy wystąpiła obligatoryjna przyczyna zawieszenia postępowania egzekucyjnego przewidziana przez ustawodawcę w art. 56 u.p.e.a. Jeżeli zachodzi którakolwiek ze wskazanych w powołanym przepisie przesłanek, to organ egzekucyjny ma obowiązek zawieszenia postępowania.

Z drugiej zaś strony w razie niewystąpienia żadnej z przyczyn zawieszenia postępowania egzekucyjnego, wymienionych w ww. przepisie, organ egzekucyjny nie może zawiesić postępowania.

Odnosząc się do kwestii zajęcia środków na rachunku bankowym należy wskazać, że 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.

Jak wskazał Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 06.05.2021 r., sygn. III FSK 3404/21:

(...) zajęcie rachunku bankowego stanowi jeden z mniej uciążliwych środków egzekucyjnych. W przypadku prowadzenia takiej egzekucji strona zostaje ograniczona w prawie udzielania zleceń rozliczeń pieniężnych 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.). Oceniając zastosowany w sprawie środek jako najmniej uciążliwy, sądy administracyjne podkreślają właśnie to uprawnienie korzystne dla zobowiązanego, by nie "zablokować" całkowicie jego działalności gospodarczej.

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

¹² Dz. U. z 2026 r. poz. 268, z późn. zm. – dalej: u.p.e.a.

wyrządzenia zobowiązanemu nadmiernych dolegliwości i pozwala na zmniejszenie uciążliwości egzekucji.

Jednocześnie przepisy Ordynacji podatkowej (w szczególności instytucja ulg w spłacie zobowiązań podatkowych przewidziana w art. 67a tej ustawy) oraz przepisy ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹³ 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.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Marcin Łoboda

Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów

¹³ ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji (Dz. U. z 2026 r. poz. 268, ze zm.)