



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 28 września 2026 roku

Sprawa: odp. na interpelację poselską w sprawie
pomocy obywatelom Ukrainy
Znak sprawy: DOP6.054.13.2026.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 19606 z 08.09.2026 r.

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 19606 złożoną przez posłów: Agnieszkę Ścigaj, Zbigniewa Chmielowca, Krzysztofa Cieciorę, Annę Dąbrowską-Banaszek, Elżbietę Dudę, Pawła Jabłońskiego, Fryderyka Kapinosa, Marię Koc, Annę Kwiecień, Marzenę Machałek, Mateusza Morawieckiego, Monikę Pawłowską, Grzegorza Pudę, Ryszarda Terleckiego, Wojciecha Zubowskiego w sprawie opodatkowania podatkiem VAT świadczeń realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz uchodźców z Ukrainy na zlecenie administracji publicznej, 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

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

² dalej: VAT

w zamian wynagrodzeniem³. W przypadku 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 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

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

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

VAT, ale również zapewnia odpowiednią ochronę, gwarantując tym samym bezpieczeństwo podatkowe transakcji.

Nie są prowadzone prace związane z wypracowaniem mechanizmu rekompensaty kosztów poniesionych przez przedsiębiorców, którzy udzielili pomocy humanitarnej uchodźcom z Ukrainy i prowadzą obecnie spory z organami podatkowymi dotyczące obowiązku zapłaty podatku od towarów i usług (VAT) od środków otrzymanych od wojewodów na pokrycie kosztów udzielonej pomocy.

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.

Powyższe dotyczy m.in. przedmiotowego i podmiotowego zakresu stosowania zwolnień od podatku, czy też stosowania obniżonych stawek podatku. Państwa członkowskie UE są bezwzględnie związane unijnym katalogiem preferencji.

Nie jest zatem możliwe wprowadzenie ogólnych preferencji w zakresie obniżonych stawek VAT, czy też zwolnień od VAT, których nie przewidują przepisy unijne. Mając powyższe na uwadze nie jest rozważane wprowadzenie odrębnych, szczególnych regulacji w zakresie opodatkowania pomocy humanitarnej, gdyż z obecnych przepisów o podatku od towarów i usług można określić podatkowo-prawną sytuację podatników VAT, którzy udzielają w różnych formach pomocy humanitarnej.

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 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

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

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 sprawy dot. opodatkowania świadczeń realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz uchodźców z Ukrainy. Z danych liczbowych przekazanych przez izby administracji skarbowej¹² wynika, że w okresie od 12.03.2022 r. do 31.08.2026 r. – w odniesieniu do opodatkowania podatkiem VAT otrzymanego świadczenia pieniężnego za usługi zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy wypłacanego na podstawie umów zawartych z JST i wojewodami – prowadzone są postępowania, które na dzień 31.08.2026 r. nie zostały zakończone, wobec 4 podatników. Jednocześnie wobec 14 podatników zostały wydane 23 decyzje na łączną kwotę uszczupień 4.428.911 zł.

Jednocześnie we wskazanym wyżej okresie wydano 9 decyzji organu I instancji w zakresie ustalenia dodatkowego zobowiązania w podatku VAT na łączną kwotę 209.652 zł.

Wskazać 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 KAS¹³ 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.

¹² dalej: IAS

¹³ ustawa z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (Dz. U. z 2025 r. poz. 1131, ze zm.)

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 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.

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.

Z 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 żywienia udzielanej uchodźcom z Ukrainy,

z zastrzeżeniem, że każdy przypadek jest indywidualny i rozpatrywany był z uwzględnieniem opisanego zagadnienia.

Odnosząc się do kwestii zaufania obywateli i przedsiębiorców do apeli państwa o solidarność i udzielanie pomocy w sytuacjach kryzysowych, należy wskazać, że podstawową gwarancją bezpieczeństwa prawnego podatników jest działanie organów administracji publicznej na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa.

W zakresie spraw podatkowych organy podatkowe są zobowiązane do prowadzenia postępowań zgodnie z określonymi w Ordynacji podatkowej zasadami postępowania organów podatkowych. Natomiast zasady opodatkowania określają przepisy prawa materialnego odnoszące się do poszczególnych podatków.

Jednocześnie w zakresie działań przedsiębiorców w sytuacjach kryzysowych, należy wyraźnie rozróżnić trzy kwestie: udzielanie pomocy, zasady jej finansowania oraz skutki podatkowe tych świadczeń. Sam fakt, że określone działania były podejmowane w związku z tego typu sytuacją lub apelem o pomoc nie może prowadzić do pominięcia obowiązujących regulacji podatkowych.

Organy podatkowe, prowadząc postępowania, są związane przepisami prawa i nie mogą kształtować sytuacji prawnej podatnika w sposób dowolny, niezależnie od tego, czy jego działania były podejmowane w okresie nadzwyczajnych zdarzeń społecznych lub gospodarczych. Jednocześnie należy zauważyć, że w przypadku czynności wykonywanych na podstawie umów zawieranych przez przedsiębiorców z JST lub wojewodami zlecającymi zapewnienie zakwaterowania dla obywateli Ukrainy za określonym wynagrodzeniem na podstawie art. 12 ustawy o pomocy, organy od samego początku zajmowały stanowisko, zgodnie z którym te transakcje były opodatkowane podatkiem VAT.

Skierowanie przez sąd administracyjny pytania prejudycjalnego do TSUE nie stanowi podstawy prawnej do wstrzymania albo zawieszenia postępowania egzekucyjnego z urzędu. Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji¹⁴ nie przyznaje Ministrowi Finansów czy Szefowi KAS uprawnień w zakresie wstrzymania czynności egzekucyjnych lub postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z treścią art. 23 § 6 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 zatem uprawnieniem organu nadzoru, tj. wyłączną kompetencją dyrektorów izb administracji skarbowej i może zostać zastosowane wyłącznie z urzędu. Tylko analiza jednostkowej sprawy w kontekście istnienia przesłanki „szczególnie uzasadnionego przypadku” pozwala na ocenę zasadności wstrzymania czynności egzekucyjnej lub postępowania egzekucyjnego.

Natomiast przepis art. 56 u.p.e.a. reguluje instytucję zawieszenia postępowania egzekucyjnego. Przepis ten wskazuje przesłanki, których wystąpienie powoduje

¹⁴ Dz. U. z 2026 r. poz. 268, ze zm. – dalej: u.p.e.a

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 zatem zachodzi którakolwiek ze wskazanych w powołanym przepisie przesłanek, to organ egzekucyjny ma obowiązek zawieszenia postępowania. Z drugiej zaś strony, w przypadku niewystąpienia żadnej z przyczyn zawieszenia postępowania egzekucyjnego wymienionych w ww. przepisie, organ egzekucyjny nie może zawiesić postępowania.

Ponadto, 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 wyrządzenia zobowiązanemu nadmiernych dolegliwości i pozwala na zmniejszenie uciążliwości egzekucji.

Jednocześnie wskazać należy, że wierzyciel jest zobowiązany do podejmowania działań służących dochodzeniu należności. Zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a., w przypadku uchylenia się zobowiązanego od wykonania obowiązku, wierzyciel powinien podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Oznacza to, że co do zasady wierzyciel jest prawnie zobowiązany do podejmowania działań prowadzących do wyegzekwowania należności publicznoprawnych i nie może zaniechać ich dochodzenia wyłącznie z przyczyn pozaprawnych.

Zgodnie z przepisami u.p.e.a. w razie uchylenia się zobowiązanego od zapłaty zaległości, wierzyciel ma obowiązek podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Organ egzekucyjny zobowiązany jest natomiast do prowadzenia postępowania do czasu wyegzekwowania należności objętych tytułami wykonawczymi lub wycofania ich przez wierzyciela.

Odnosząc się do możliwości odstąpienia od naliczania odsetek za zwłokę w sprawach dotyczących świadczeń realizowanych w związku z kryzysem humanitarnym należy zauważyć, że zasady naliczania odsetek za zwłokę od zaległości podatkowych regulują przepisy Ordynacji podatkowej.

Odsetki za zwłokę są następstwem powstania zaległości podatkowej. Powstają w przypadku nieuiszczenia przez podatnika lub inny podmiot zobowiązany do zapłaty należności publicznoprawnej podatku w ustawowo określonym terminie płatności. Należy przy tym wskazać, że odsetki nie stanowią samodzielnego i niezależnego od zaległości podatkowej świadczenia. Mają one charakter akcesoryjny względem należności głównej, którą stanowi zaległość podatkowa. Oznacza to, że ich powstanie pozostaje bezpośrednio związane z istnieniem zaległości podatkowej.

Obowiązek naliczenia odsetek za zwłokę wynika wprost z przepisów prawa i jest niezależny zarówno od okoliczności, w jakich powstała zaległość podatkowa, jak i od woli podatnika czy organu podatkowego.

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

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