Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 9 listopada 2026 roku

Sprawa:	odp. na interpelację poselską w sprawie pomocy obywatelom Ukrainy
Znak sprawy:	DOP6.054.21.2026.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 20406 z 27.10.2026 r.

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 20406 złożoną przez posła Łukasza Ściebiorowskiego w sprawie rozliczeń podatkowych przedsiębiorców udzielających pomocy uchodźcom z Ukrainy w latach 2022-2024 oraz zajmowania środków na ich rachunkach bankowych, 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 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[2] wynika, że opodatkowaniu tym podatkiem podlegają co do zasady czynności odpłatne, co oznacza konieczność wystąpienia zależności pomiędzy wykonanymi czynnościami a otrzymanym w zamian wynagrodzeniem[3]. 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 2026 r. poz. 1263, ze 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

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 gospodarczej[4]).

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[5] 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 Skarbowej[6] 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 podatkowej[7]. 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

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 VAT[9], jak również orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej[10].

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 Administracyjnego[11] 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. Postępowania podatkowe nie były natomiast zawieszane − w zw. z ww. pytaniem prejudycjalnym (wg stanu na dzień 31.08.2026 r.).

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

---

[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

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.

Ministerstwo Finansów informuje, że w odniesieniu do podatku CIT i VAT nie były przekazywane wytyczne dotyczące opodatkowania omawianych świadczeń w latach 2022-2024.

W przedmiocie podatku PIT zostało natomiast wydane jedno pismo, które zostało przekazane do organów KAS. W piśmie tym zaprezentowano stanowisko Ministerstwa Finansów w kwestii braku możliwości zastosowania zwolnienia, o którym mowa w art. 52zi ustawy PIT, w przypadku przedsiębiorcy świadczącego usługę zapewnienia zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, będącym ofiarami skutków działań wojennych na terytorium Ukrainy, na mocy umowy zawartej z Gminą. Uznano, że jeżeli podatnik uzyskuje przychody z tytułu świadczenia, w ramach prowadzonej działalności gospodarczej, usług związanych z zapewnieniem zakwaterowania i wyżywienia obywatelom Ukrainy, „za które wystawia faktury", a usługi te są realizowane w trybie przepisów art. 12 ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy, na podstawie umowy zawartej z organem samorządu terytorialnego, to przychody te nie korzystają ze zwolnienia od podatku dochodowego, o którym mowa w art. 52zi ustawy PIT.

Ministerstwo Finansów na bieżąco analizuje sprawy dot. opodatkowania świadczeń realizowanych przez przedsiębiorców na rzecz uchodźców z Ukrainy.

W odniesieniu do opodatkowania podatkiem VAT, CIT i PIT otrzymanego świadczenia pieniężnego za usługi zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy wypłacanego na podstawie umów zawartych z JST i wojewodami:

1. w okresie od 12.03.2022 r. do 31.08.2026 r. wszczęto 42 postępowania podatkowe (z których 11 nie zostało zakończonych),
2. w okresie od 12.03.2022 r. do 10.08.2026 r. wszczęto 38 kontroli podatkowych (z których 11 nie zostało zakończonych),
3. w okresie od 12.03.2022 r. do 10.08.2026 r. wszczęto 1 kontrolę celno-skarbową w województwie kujawsko-pomorskim.,
4. w okresie od 12.03.2022 r. do 31.08.2026 r. wydano 31 decyzji na łączną kwotę uszczupleń w wysokości 6.477.449 zł.

Najczęstsze przyczyny kwestionowania rozliczeń podatników polegały na:

- nieujęciu w przychodach z działalności gospodarczej przychodu osiągniętego z tytułu zakwaterowania i wyżywienia obywateli Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na podstawie faktur VAT wystawionych na podstawie wcześniej zawartej umowy z JST lub wojewodą,
- zastosowaniu nieprawidłowej stawki VAT dla ww. usług, tj. 0% zamiast 8% bądź traktowaniu jako niepodlegające podatkowi 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 administracji[12] 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 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 uchylania 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 uchylania się zobowiązanego od zapłaty zaległości, wierzyciel ma obowiązek podjąć czynności zmierzające do zastosowania środków egzekucyjnych. Organ egzekucyjny zobowiązany jest natomiast do

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

prowadzenia postępowania do czasu wyegzekwowania należności objętych tytułami wykonawczymi lub wycofania ich przez wierzyciela.

Natomiast postępowanie zabezpieczające jest postępowaniem szczególnym. Jego podstawowym celem jest ochrona „przyszłych" interesów wierzyciela. Charakteryzuje się tym, że w odróżnieniu od postępowania egzekucyjnego nie prowadzi do wykonania przez zobowiązanego obowiązku, lecz stwarza jedynie pewne gwarancje, że w przyszłości dojdzie do wykonania tego obowiązku. Jest więc postępowaniem pomocniczym w stosunku do postępowania egzekucyjnego.

Zgodnie z definicją zawartą w art. 1a pkt 19 u.p.e.a. zajęcie zabezpieczające jest czynnością organu egzekucyjnego, w wyniku której organ egzekucyjny nabywa prawo rozporządzania składnikiem majątkowym zobowiązanego w zakresie niezbędnym do zabezpieczenia wykonania przez niego obowiązku objętego dokumentem stanowiącym podstawę zabezpieczenia, ale która nie prowadzi do przymusowego wykonania obowiązku.

Podejmowanie decyzji o zabezpieczeniu zobowiązań podatkowych następuje na podstawie przesłanek określonych w przepisach prawa, w szczególności w art. 33 Ordynacji podatkowej. Zgodnie ze wskazanym przepisem zobowiązanie podatkowe przed terminem płatności może być zabezpieczone na majątku podatnika, a w przypadku osób pozostających w związku małżeńskim także na majątku wspólnym, jeżeli zachodzi uzasadniona obawa, że nie zostanie ono wykonane, w szczególności gdy podatnik trwale nie uiszcza wymagalnych zobowiązań o charakterze publicznoprawnym lub dokonuje czynności polegających na zbywaniu majątku, które mogą utrudnić lub udaremnić egzekucję.

Ocena zasadności zabezpieczenia opiera się zatem na analizie okoliczności wskazujących na ryzyko niewykonania zobowiązania, takich jak sposób regulowania należności publicznoprawnych, sytuacja majątkowa podatnika oraz działania mogące utrudnić lub udaremnić skuteczną egzekucję. Jednocześnie decyzja o zabezpieczeniu może podlegać kontroli instancyjnej oraz kontroli sądowoadministracyjnej, w ramach której oceniana jest zasadność przyjęcia istnienia uzasadnionej obawy niewykonania zobowiązania.

Zgodnie z art. 155a § 1 pkt 1 u.p.e.a. organ egzekucyjny dokonuje zabezpieczenia na wniosek wierzyciela i na podstawie wydanego przez niego zarządzenia zabezpieczenia.

W myśl art. 164 § 1 pkt 1 u.p.e.a. formami zabezpieczenia należności pieniężnych są między innymi zajęcie pieniędzy, wynagrodzenia za pracę, wierzytelności z rachunków bankowych, innych wierzytelności i praw majątkowych lub ruchomości. Przy dokonywaniu zajęcia zabezpieczającego stosuje się odpowiednio przepisy o egzekucji z tych składników majątkowych.

Organy egzekucyjne podejmują działania na podstawie i w granicach obowiązujących przepisów prawa, które przewidują możliwość stosowania środków zabezpieczających, w tym zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego. NSA w wyroku z 06.05.2021 r., sygn. III FSK 3404/21, wskazał, że:

> Zajęcie rachunku bankowego stanowi jeden z mniej uciążliwych środków egzekucyjnych. W przypadku prowadzenia takiej egzekucji strona zostaje ograniczona w prawie udzielania zleceń rozliczeń pieniężnych i to jedynie 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 zabezpieczający jako najmniej uciążliwy, sądy administracyjne podkreślają właśnie to uprawnienie korzystne dla zobowiązanego, by nie "zablokować" całkowicie jego działalności gospodarczej.

Ponadto, zgodnie z treścią art. 81 § 4 u.p.e.a., pomimo zajęcia wierzytelności z rachunku bankowego możliwa jest wypłata na wynagrodzenia za pracę, po złożeniu bankowi odpisu listy płac lub innego wiarygodnego dowodu, a wypłata alimentów lub renty o charakterze alimentacyjnym – tytułu stwierdzającego obowiązek zobowiązanego do płacenia alimentów lub renty, jak również podatku dochodowego od osób fizycznych oraz składek na ubezpieczenie społeczne, należnych od dokonywanych wypłat na bieżące wynagrodzenia, zgodnie z art. 81 § 5 u.p.e.a.

Należy również wskazać, że zabezpieczenie wykonania decyzji może nastąpić w dwóch formach:

- w trybie przepisów ustawy u.p.e.a.,
- w formie określonej w art. 33d § 2 ustawy O.p.

Przymusowe postępowanie zabezpieczające, w trybie ustawy u.p.e.a., zostaje uruchomione tylko wtedy, gdy podatnik nie skorzysta z możliwości złożenia dobrowolnego zabezpieczenia, o którym mowa w art. 33d § 2 ustawy O.p.

Stosownie zaś do treści art. 157a u.p.e.a. organ egzekucyjny może w każdym czasie uchylić lub zmienić sposób lub zakres zabezpieczenia. Aktywność zobowiązanego po dokonaniu zabezpieczenia może doprowadzić do korzystnego dla niego rezultatu. Wystarczające jest zaproponowanie co najmniej równie korzystnego dla Skarbu Państwa sposobu zabezpieczenia, a organ egzekucyjny będzie miał obowiązek przeprowadzić postępowanie w tym zakresie.

Ministerstwo Finansów nie dysponuje danymi pozwalającymi na ustalenie liczby przedsiębiorców, wobec których zastosowano zabezpieczenie zobowiązań podatkowych lub dokonano zajęcia środków na rachunkach bankowych w związku z kwestionowaniem rozliczeń dot. pomocy uchodźcom oraz łącznej wartości tych środków.

Tytuły wykonawcze oraz zarządzenia zabezpieczenia wpływające do organów egzekucyjnych nie zawierają informacji, które pozwalałyby na wyodrębnienie spośród wszystkich zarejestrowanych dokumentów tych spraw, które dotyczą należności wynikających z opodatkowania świadczeń związanych z zakwaterowaniem uchodźców z Ukrainy i egzekwowanych od przedsiębiorców prowadzących hotele.

Z tego względu brak jest możliwości wskazania z poziomu egzekucji zarówno liczby prowadzonych w tym zakresie postępowań egzekucyjnych/zabezpieczających, jak i liczby podmiotów, które w latach 2022–2024 zapewniały zakwaterowanie lub wyżywienie uchodźcom w ramach systemu organizowanego przez wojewodów, wobec których podjęto czynności egzekucyjne czy zabezpieczające.

Z wyrazami szacunku
Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Marcin Łoboda
Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów