Minister
Finansów i Gospodarki

Warszawa, 21 października 2026 roku

Sprawa:	odp. na interpelację poselską w sprawie pomocy obywatelom Ukrainy
Znak sprawy:	DOP6.054.20.2026.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 20112 z 08.09.2026 r.

Szanowny Panie Marszałku,

odpowiadając na interpelację nr 20112 złożoną przez posła Janusza Cieszyńskiego w sprawie opodatkowania VAT świadczeń za zakwaterowanie i wyżywienie uchodźców z Ukrainy realizowanych w systemie organizowanym przez wojewodów, 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 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), w tym w województwie:
    - dolnośląskim 30 (z czego 6 nie zostało zakończonych),
    - kujawsko-pomorskim 8 (z czego 5 nie zostało zakończonych),
    - mazowieckim 1,
    - małopolskim 1,
    - warmińsko-mazurskim 1,
    - lubuskim 1;
2. w okresie od 12.03.2022 r. do 10.08.2026 r. wszczęto 38 kontroli podatkowych (z których 11 nie zostało zakończonych), w tym w województwie:
    - podlaskim 2,
    - dolnośląskim 2,
    - kujawsko-pomorskim 13 (z czego 10 nie zostało zakończonych),
    - pomorskim 1,
    - śląskim 1,
    - lubelskim 1,
    - małopolskim 10 (z czego 1 nie została zakończona),
    - wielkopolskim 1,
    - podkarpackim 1
    - warmińsko-mazurskim 3,
    - lubuskim 3;
3. w okresie od 12.03.2022 r. do 10.08.2026 r. wszczęto 1 kontrolę celno-skarbową w województwie kujawsko-pomorskim.

W okresie od 12.03.2022 r. do 31.08.2026 r. – w odniesieniu do opodatkowania otrzymanego świadczenia pieniężnego za usługi zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy wypłacanego na podstawie umów zawartych z JST i wojewodami w zakresie podatków VAT, CIT i PIT wydano 31 decyzji na łączną kwotę uszczupleń w wysokości 6.477.449 zł, w tym w województwie:

- dolnośląskim 24 decyzje na kwotę uszczupleń w wys. 5.071.555 zł,
- kujawsko-pomorskim 3 decyzje na kwotę uszczupleń w wys. 14.552 zł,
- mazowieckim 1 decyzja na kwotę uszczupleń w wys. 45.370 zł,
- małopolskim 1 decyzja na kwotę uszczupleń w wys. 14.889 zł,
- warmińsko-mazurskim 1 decyzja na kwotę uszczupleń w wys. 118.954 zł,
- lubuskim 1 decyzja na kwotę uszczupleń w wys. 1 212.129 zł.

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

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

wyrządzenia zobowiązanemu nadmiernych dolegliwości i pozwala na zmniejszenie uciążliwości egzekucji.

Ministerstwo Finansów nie dysponuje danymi dot. liczby wszczętych postępowań egzekucyjnych wobec podmiotów posiadających zaległości podatkowe z tytułu otrzymanego świadczenia pieniężnego za usługi zakwaterowania i wyżywienia uchodźców z Ukrainy wypłacanego na podstawie umów zawartych z JST i wojewodami oraz liczby przypadków, w których dokonano zabezpieczenia na majątku podatnika. Tytuły wykonawcze wpływające do organów egzekucyjnych nie zawierają informacji, które pozwalałyby na wyodrębnienie tytułów dot. należności wynikających z opodatkowania świadczeń związanych z zakwaterowaniem uchodźców z Ukrainy i egzekwowanych od przedsiębiorców prowadzących hotele.

Jednocześnie wskazać należy, że wierzyciel jest zobowiązany do podejmowania działań służących dochodzeniu należności. Zgodnie z art. 6 § 1 u.p.e.a., w przypadku chylania 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 prowadzenia postępowania do czasu wyegzekwowania należności objętych tytułami wykonawczymi lub wycofania ich przez wierzyciela.

Jednocześnie należy zauważyć, że w latach 2022-2024 zadanie polegające na zapewnieniu obywatelom Ukrainy, przebywającym na terytorium RP w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium Ukrainy, zakwaterowania i wyżywienia w ośrodkach zbiorowego zakwaterowania realizowane było przez Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji i finansowane ze środków Funduszu Pomocy.

Należy zauważyć, że minister właściwy ds. wewnętrznych, będący dysponentem rachunku pomocniczego Funduszu Pomocy, realizował powyższe zadanie w ramach zbiorczego zadania ujętego w Planie finansowym Funduszu Pomocy pn. *Zadania realizowane i koordynowane przez ministra właściwego do spraw wewnętrznych w ramach ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa.* Dysponenci rachunków pomocniczych Funduszu Pomocy ponoszą odpowiedzialność zarówno za składanie dyspozycji zasilenia rachunków pomocniczych, jak również za dokonywanie wydatków z tych rachunków. Właściwym do udzielenia wyjaśnień w powyższym zakresie pozostaje Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji.

Z wyrazami szacunku
Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki
Marcin Łoboda
Sekretarz Stanu Szef Krajowej Administracji Skarbowej

w Ministerstwie Finansów