



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 10 kwietnia 2026 roku

Sprawa: Petycja w sprawie reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej,
nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego i edukacji prawnej
oraz dalszego trybu prac
Znak sprawy: PT1.056.1.2026
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

Fundacja Academia Iuris im. Macieja Bednarkiewicza z siedzibą w Warszawie

Adres korespondencyjny: ul. Freta 20/24A, 00-227 Warszawa

Adres poczty elektronicznej: biuro@academiaiuris.pl

Stowarzyszenie Obywatelskiej Pomocy Prawnej z siedzibą w Olsztynie

Adres korespondencyjny: ul. K.I. Gałczyńskiego 23/28, 10-089 Olsztyn

Adres poczty elektronicznej: sopp.olsztyn@gmail.com

Stowarzyszenie Sursum Corda z siedzibą w Nowym Sączu

Adres korespondencyjny: ul. Lwowska 11, 33-300 Nowy Sącz

Adres poczty elektronicznej: biuro@sc.org.pl

Szanowni Państwo,

odpowiadając na skierowane do Ministra Sprawiedliwości wystąpienie z 18 grudnia 2025 r. – przekazane do Ministerstwa Finansów 13 stycznia 2026 r. do załatwienia w zakresie postulowanego zwolnienia od VAT usług nieodpłatnej pomocy prawnej – Ministerstwo Finansów uprzejmie informuje:

W treści petycji, wyrażając poparcie dla idei reformy systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (NPP), nieodpłatnego poradnictwa obywatelskiego (NPO) i edukacji prawnej, przedstawiono postulat dotyczący ustawowego zwolnienia od podatku VAT usług nieodpłatnej pomocy prawnej, jako uzasadnienie wskazując jedynie, że przełożyłoby się to na wyższe wynagrodzenia netto wykonawców przy niezmienionym nakładzie środków publicznych. Jednocześnie petycja nie zawiera szczegółowego omówienia złożonego postulatu.

Mając powyższe na uwadze przede wszystkim wskazać należy na ogólne zasady opodatkowania świadczenia usług na gruncie podatku VAT.

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 ustawy o VAT¹, opodatkowaniu tym podatkiem podlega odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju.

W świetle art. 8 ust. 1 ustawy o VAT, przez świadczenie usług, o którym mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1, rozumie się każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu art. 7, w tym również:

- 1) przeniesienie praw do wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na formę, w jakiej dokonano czynności prawnej;
- 2) zobowiązanie do powstrzymania się od dokonania czynności lub do tolerowania czynności lub sytuacji;
- 3) świadczenie usług zgodnie z nakazem organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w jego imieniu lub nakazem wynikającym z mocy prawa.

W myśl natomiast art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o VAT za odpłatne świadczenie usług uznaje się również nieodpłatne świadczenie usług na cele osobiste podatnika lub jego pracowników, w tym byłych pracowników, wspólników, udziałowców, akcjonariuszy, członków spółdzielni i ich domowników, członków organów stanowiących osób prawnych, członków stowarzyszenia, oraz wszelkie inne nieodpłatne świadczenie usług do celów innych niż działalność gospodarcza podatnika.

Stosownie do art. 15 ust. 1 i 2 ustawy VAT podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych.

Natomiast w myśl art. 15 ust. 3 ustawy o VAT, za wykonywaną samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, nie uznaje się czynności:

- z tytułu których przychody zostały wymienione w art. 12 ust. 1–6 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych² (art. 15 ust. 3 pkt 1 ustawy o VAT);
- z tytułu których przychody zostały wymienione w art. 13 pkt 2–9 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, jeżeli z tytułu wykonania tych czynności osoby te są związane ze zlecającym wykonanie tych czynności prawnymi więzami tworzącymi stosunek prawny pomiędzy zlecającym wykonanie czynności i wykonującym zlecane czynności co do warunków wykonywania tych czynności, wynagrodzenia i odpowiedzialności zlecającego wykonanie tych czynności wobec osób trzecich (art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT).

Z ww. art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT wynika, że dla uznania, że określone czynności wykonywane przez osobę fizyczną nie stanowią samodzielnie

¹ Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (Dz. U. z 2025 r. poz. 775, ze zm.).

² Ustawa z dnia z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz. U. z 2025 r. poz. 163 ze zm.).

wykonywanej działalności gospodarczej (i tym samym pozostają poza regulacjami ustawy o VAT), istotne jest łączne spełnienie wszystkich elementów wymienionych w tym przepisie, tj. związanie zleceniobiorcy ze zlecającym wykonanie tych czynności prawnymi więzami tworzącymi stosunek prawny pomiędzy zlecającym a wykonującym zlecane czynności, co do warunków:

- wykonywania tych czynności,
- wynagrodzenia oraz
- odpowiedzialności zlecającego wykonanie tych czynności wobec osób trzecich.

O wyłączeniu z opodatkowania VAT można zatem mówić w przypadku, gdy przychody z wykonywanych czynności będą wymienione we wskazanych przepisach ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i jednocześnie zleceniobiorcą będą łączyć ze zleceniodawcą więzy podobne, jak w przypadku stosunku pracy. Taka sytuacja będzie miała miejsce, jeżeli zleceniobiorca nie będzie ponosił ryzyka ekonomicznego w związku z wykonywaniem czynności będących przedmiotem wskazanych umów, a odpowiedzialność za te czynności w stosunku do osób trzecich będzie bezwzględnie ponosił zleceniodawca.

Konkludując zaznaczyć należy, że w świetle przedstawionych powyżej regulacji prawnych, w celu ustalenia czy wykonawca usług nieodpłatnej pomocy prawnej jest podatnikiem VAT, należy każdą indywidualną sytuację analizować pod kątem spełnienia przesłanek zawartych w art. 15 ust. 1 i 2 oraz – w przypadku osób fizycznych – dodatkowo art. 15 ust. 3 pkt 3 ustawy o VAT, przy uwzględnieniu wszystkich występujących w danej sprawie okoliczności, w tym zapisów umów zawieranych pomiędzy stronami.

Odnosząc się do propozycji wprowadzenia zwolnienia od podatku VAT usług będących przedmiotem wystąpienia, należy podkreślić, że przepisy dotyczące podatku od wartości dodanej (w Polsce funkcjonującego jako podatek od towarów i usług) podlegają harmonizacji na terytorium Unii Europejskiej, a Polska jako członek Unii Europejskiej zobowiązana jest do przestrzegania *acquis communautaire*.

Oznacza to obowiązek zapewnienia przez państwa członkowskie zgodności przepisów krajowych w zakresie VAT z przepisami prawa unijnego, w tym przede wszystkim z dyrektywą VAT³ oraz orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczącym tego podatku.

Polska, podobnie jak inne państwa członkowskie UE, nie posiada nieograniczonej swobody kreowania własnych rozwiązań w tym przedmiocie. W konsekwencji polskie przepisy dotyczące podatku od towarów i usług powinny być zgodne z unijnymi przepisami prawa dotyczącymi podatku od wartości dodanej. Przepisy dyrektywy VAT wprost wskazują czynności (towary i usługi), które mogą być objęte zwolnieniem od tego podatku przez państwa członkowskie (art. 132 i nast. dyrektywy VAT). Jednakże czynności świadczenia usług prawnych, również w formie nieodpłatnej pomocy prawnej, nie zostały w tych przepisach wprost wymienione. Oznacza to, że zgodnie z przepisami unijnymi, jak również regulacjami ustawy o VAT, podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT na zasadach ogólnych.

³ Dyrektywa Rady 2006/112/WE z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej (Dz. Urz. UE L Nr 347, str. 1, z późn. zm.), dalej: „dyrektywa VAT”.

Wskazać również należy, że przepisy ustawy o VAT dopuszczają też możliwość stosowania przez podatników tzw. zwolnienia podmiotowego. Taką możliwość mają (z pewnymi, określonymi wprost w przepisach, wyjątkami) podatnicy, jeżeli wartość ich sprzedaży, z wyłączeniem podatku VAT, nie przekroczy w poprzednim lub bieżącym roku kwoty 240 tys. zł⁴. W przypadku podatników, którzy rozpoczynają prowadzenie działalności w ciągu 2026 roku, kwota limitu będzie liczona w proporcji do okresu prowadzonej działalności.

Ze zwolnienia tego nie mogą jednak korzystać podatnicy świadczący usługi prawnicze i doradcze⁵.

Podkreślić należy, że takie rozwiązanie jest zgodne z przepisami dyrektywy VAT, która w zakresie zwolnień dla małych przedsiębiorców daje uprawnienie dla państw członkowskich do formułowania dodatkowych ograniczeń odnoszących się do stosowania tego zwolnienia.

Objęcie zwolnieniem usług świadczonych w ramach systemu nieodpłatnej pomocy prawnej (NPP), w przypadku których świadczeniodawca otrzymuje wynagrodzenie od podmiotu trzeciego (np. jednostka samorządu terytorialnego), przy jednoczesnym pozostawianiu wyłączenia z tego zwolnienia dla usług prawniczych świadczonych poza tymi systemami, mogłoby zostać odebrane jako nieuzasadnione zróżnicowanie sytuacji prawno-podatkowej podatników świadczących takie same w swoim charakterze usługi prawnicze. W ocenie Ministerstwa Finansów wyłączenia w zakresie stosowania zwolnienia podmiotowego w VAT powinny pozostawać jednolite w odniesieniu do określonej kategorii czynności.

Jednocześnie ewentualna zmiana umożliwiająca korzystanie ze zwolnienia podmiotowego w VAT usług prawniczych w ramach systemów NPP wiązałaby się z ujemnym skutkiem budżetowym.

Należy podkreślić, że decyzje związane ze zmianami, które niosą ze sobą ujemne skutki budżetowe, muszą być – wobec dynamicznie zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej i społecznej, która realnie przekłada się na stan budżetu państwa i możliwości finansowania kluczowych obszarów działania państwa – podejmowane z dużą ostrożnością. W kontekście potencjalnych skutków finansowych dla budżetu państwa należy również mieć na uwadze okoliczność objęcia Polski procedurą nadmiernego deficytu.

Mając na względzie powyższe uwarunkowania, nie jest możliwe objęcie przedmiotowych usług zwolnieniem od podatku VAT.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Tomasz Tratkiewicz

Dyrektor

Departamentu Podatku od Towarów i Usług

w Ministerstwie Finansów

⁴ Art. 113 ust. 1 ustawy o VAT.

⁵ Art. 113 ust. 13 pkt 2 lit. a i b ustawy o VAT.