



Minister Finansów i Gospodarki

Warszawa, 13 października 2025 roku

Sprawa: Wystąpienie w sprawie problemów, z jakimi borykają się podatnicy
ubiegający się o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania
podatkowego
Znak sprawy: DTS2.055.2.2025
Kontakt: Kancelaria MF
tel.: +48 22 694 55 55
e-mail: kancelaria@mf.gov.pl

dr hab. Marcin Wiącek, prof. UW
Rzecznik Praw Obywatelskich

Odpowiedź na wystąpienie

Szanowny Panie Rzeczniku,

odpowiadając na wystąpienie z 11 września 2025 r. nr V.511.604.2025.EG w sprawie problemów, z jakimi borykają się podatnicy ubiegający się o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego, przedstawiam następujące stanowisko.

Instytucja ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego została uregulowana w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej¹. Zgodnie z tym przepisem na wniosek podatnika organ, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem podatnika lub interesem publicznym, może udzielić ulgi 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 za zwłokę lub odsetek od nieuregulowanych w terminie zaliczek na podatek;
- 3) umorzenia w całości lub w części zaległości podatkowych, odsetek za zwłokę lub opłaty prolongacyjnej.

Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych mogą być udzielane także podatnikom prowadzącym działalność gospodarczą. W takim przypadku konieczne jest uwzględnienie warunków udzielenia ulg stanowiących pomoc publiczną, niestanowiących tej pomocy oraz będących tzw. pomocą de minimis (art. 67b Ordynacji podatkowej).

¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, z późn. zm.)

Ulgi w spłacie zobowiązań podatkowych mają charakter wyjątkowy i stanowią odstępstwo od zasady powszechności opodatkowania. Dlatego też równie wyjątkowy charakter muszą mieć okoliczności uzasadniające zastosowanie przez organ podatkowy wskazanych w ustawie ulg.

Ulga w spłacie zobowiązania podatkowego udzielana jest zawsze w drodze indywidualnej decyzji organu podatkowego. Postępowanie wszczyna wniosek podatnika. Co istotne, organ podatkowy jest związany treścią wniosku i nie może zastosować innej ulgi niż ta, o którą prosi podatnik. Organ ma rzecz jasna obowiązek właściwie zakwalifikować wniosek o udzielenie ulgi, odczytując rzeczywisty charakter żądania. Wyjątkowo ważny jest też kontekst wniosku – wobec podatnika może się bowiem toczyć inne postępowanie podatkowe, dotyczące wymiaru zobowiązania podatkowego. Niejednokrotnie wniosek o udzielenie ulgi jest związany z podjętymi wobec podatnika czynnościami egzekucyjnymi i w rzeczywistości dotyczy postępowania egzekucyjnego (charakteryzującego się zresztą wielością środków prawnych dostępnych zobowiązanemu). W praktyce zatem specyfika postępowań w sprawach o ulgi przejawia się już na wstępnym ich etapie. Szerokie zastosowanie znajdują tu m.in. art. 121 i 122 Ordynacji podatkowej. Konieczna jest też ścisła współpraca z wnioskodawcą.

O udzieleniu ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego organ decyduje w ramach tzw. uznania administracyjnego. Uznaniowość decyzji organu, jak podkreśla się w doktrynie i orzecznictwie, wyraża się w możliwości wyboru sposobu rozstrzygnięcia. Jednak w każdym przypadku organ podatkowy jest zobligowany do ustalenia i oceny wszystkich okoliczności faktycznych i prawnych pod kątem istnienia przesłanek do zastosowania ulgi. W przypadku decyzji uznaniowej organ podatkowy zobowiązany jest w sposób czytelny, umożliwiający kontrolę poszczególnych etapów rozumowania, zaprezentować wszystkie przesłanki faktyczne i interpretacyjne swojego wnioskowania. Faktem jest, iż organ podatkowy dysponuje pewnym marginesem swobody w odniesieniu do zarówno wykładni tych pojęć, jak i oceny sytuacji faktycznej sprawy. Jednak podkreślenia wymaga, że weryfikacja istnienia przesłanek udzielenia ulgi poddana jest rygorom postępowania podatkowego, w tym odwoławczego oraz sądowo-administracyjnego. Podejmowanie decyzji na zasadzie uznania administracyjnego, co wymaga podkreślenia, w żadnym razie nie oznacza dowolności.

Użyte w art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej pojęcia „ważnego interesu podatnika” i „interesu publicznego” mają szeroki zakres znaczeniowy. Przedmiotowe pojęcia nieostre obligują organy podatkowe do przeprowadzenia wnikliwej oceny okoliczności konkretnej sprawy.

Zgodnie z ugruntowanym orzecznictwem sądów administracyjnych², „ważny interes podatnika” to sytuacja, gdy z powodu nadzwyczajnych, czy losowych przypadków, podatnik nie jest w stanie wywiązać się z obowiązków podatkowych w wyniku np. utraty możliwości zarobkowania, utraty majątku, a także wystąpienia innych okoliczności wpływających na jego sytuację ekonomiczną. Z kolei przesłankę

² Wyroki: NSA z 2 października 2024 r. sygn. akt III FSK 1502/22, NSA z 5 września 2024 r. sygn. akt III FSK 803/24, WSA w Poznaniu z 22 lipca 2025 r. sygn. akt I SA/Po 498/23, WSA w Łodzi z 23 kwietnia 2025 r. sygn. akt I SA/Łd 76/25

interesu publicznego, według orzecznictwa sądów administracyjnych³, interpretuje się jako dyrektywę postępowania nakazującą mieć na uwadze respektowanie wartości wspólnych dla całego społeczeństwa, takich jak: powszechność opodatkowania, sprawiedliwość, bezpieczeństwo, zaufanie do organów władzy publicznej, czy sprawność działania aparatu państwowego.

Rozumienie „ważnego interesu podatnika” i „interesu publicznego” jest wystarczająco szerokie, aby mogło obejmować różnorodne przyczyny powstania problemów płatniczych. Określenie przez ustawodawcę precyzyjnego zakresu znaczenia tych pojęć rodziłoby ryzyko pominięcia trudnych do przewidzenia sytuacji społeczno-gospodarczych, czy zdarzeń mogących wpływać na sytuację podatników, a zachodzących często nagle i wymagających szybkiej reakcji.

Obowiązujące przesłanki udzielania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych we właściwy sposób zabezpieczają interes podatników, jak też nie oznaczają automatycznej rezygnacji przez organy podatkowe z należnych im wpływów.

W swoim piśmie Rzecznik Praw Obywatelskich zauważył, że:

„zdaniem skarżących, organy podatkowe w praktyce odmawiają zastosowania ulg w spłacie zobowiązań podatkowych w sposób wykraczający poza dopuszczalne granice uznania administracyjnego. Uzasadnienia takich rozstrzygnięć mają charakter bardzo ogólny i schematyczny, a niekiedy wręcz powielają utarte formuły, bez pogłębionej analizy indywidualnej sytuacji podatnika i odniesienia się do genezy powstania zaległości podatkowej.”,

a także

„[organy] w uzasadnieniu wskazują na uznaniowy charakter instytucji ulg podatkowych, podkreślając, że nawet ustalenie przesłanki „ważnego interesu podatnika” bądź „interesu publicznego”, nie obliguje przecież organu do zastosowania ulgi.”.

Odnosząc się do tak sformułowanych tez, należy wskazać, że zgodnie z art. 210 § 1 pkt 6 Ordynacji podatkowej, decyzja zawiera uzasadnienie faktyczne i prawne, a zgodnie z art. 210 § 4 Ordynacji podatkowej uzasadnienie faktyczne decyzji zawiera w szczególności wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, którym dał wiarę, oraz przyczyn, dla których innym dowodom odmówił wiarygodności, uzasadnienie prawne zaś zawiera wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji z przytoczeniem przepisów prawa.

Zgodnie z art. 210 § 5 Ordynacji podatkowej można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględni ona w całości żądanie strony. Nie dotyczy to decyzji wydanej na skutek odwołania bądź na podstawie której przyznano ulgę w zapłacie podatku. Problematyka uzasadnienia decyzji w sprawie ulg w spłacie zobowiązań podatkowych, w szczególności decyzji odmownych, została szeroko poruszona w orzecznictwie sądów administracyjnych⁴.

³ Wyroki: WSA w Gdańsku z 28 stycznia 2025 r. sygn. akt I SA/Gd 748/24, WSA w Kielcach z 30 grudnia 2024 r. sygn. akt I SA/Ke 479/24, NSA z 22 października 2024 r. sygn. akt III FSK 887/24, NSA z 21 sierpnia 2024 r. sygn. akt III FSK 17/24

⁴ Patrz wyroki: NSA z 30 stycznia 2024 r. sygn. akt III FSK 3944/21, WSA w Gliwicach z 8 kwietnia 2025 r. sygn. akt I SA/Gl 1133/24, WSA we Wrocławiu z 10 kwietnia 2025 r. sygn. akt I SA/Wr 880/24, WSA w Białymstoku z 21 maja 2025 r. sygn. akt I SA/Bk 103/25.

Orzecznictwo sądowoadministracyjne szeroko wskazuje na określone wymogi, które powinno spełniać uzasadnienie decyzji dotyczącej ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Organ podatkowy dokonując wyboru dotyczącego przyznania bądź odmowy przyznania ulgi powinien wybrać i wskazać w uzasadnieniu określone kryteria oceny, którymi kierował się przy dokonywaniu wyboru. Organ podatkowy nie może poprzestać na stwierdzeniu, że nie przyznał ulgi, bo pozwala mu na to przepis prawa. Szczególnie w przypadku decyzji negatywnych dla strony uzasadnienie powinno w sposób jasny i kompleksowy wyjaśniać tok rozumowania organu. Uzasadnienie decyzji powinno być zindywidualizowane i odnosić się do konkretnych okoliczności sprawy, w szczególności tych podniesionych we wniosku. Sądy administracyjne zwracają również uwagę, że przy rozstrzygnięciach podjętych w ramach uznania administracyjnego istotną rolę odgrywa zasada przekonywania i w tych sprawach uzasadnienie powinno być szczególnie przekonujące, wyczerpujące i jasne, zarówno co do faktów, jak i co do prawa, tak aby nie było wątpliwości, że wszystkie okoliczności sprawy zostały głęboko rozważone i ocenione, a ostateczne rozstrzygnięcie jest ich logiczną konsekwencją.

W przypadku ogólnikowego i schematycznego uzasadnienia decyzji, wskazującego na niewystarczające przeanalizowanie wszelkich okoliczności mających wpływ na sposób załatwienia wniosku o udzielenie ulgi, podatnik ma możliwość wniesienia odwołania do organu drugiej instancji, a następnie wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Należy przy tym wskazać, że samo wydanie decyzji odmownej i niezadowolenie podatnika z takiego rozstrzygnięcia nie oznacza, że postępowanie ulgowe było prowadzone wadliwie.

Rzecznik wskazał również, że:

(...) samo złożenie przez podatnika wniosku o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego nie wywołuje skutku w postaci zawieszenia bądź wstrzymania prowadzonego równoległe postępowania egzekucyjnego. W konsekwencji sytuacja podatnika ubiegającego się o ulgę jest trudna, gdyż pomimo złożenia wniosku, egzekucja może być kontynuowana aż do czasu wydania decyzji przez organ podatkowy.

Odnosząc się do powyższego należy zauważyć, że art. 56 § 1 pkt 1 ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁵ przewiduje przesłankę zawieszenia postępowania egzekucyjnego w razie wstrzymania wykonania, odroczenia terminu wykonania obowiązku albo rozłożenia na raty spłat należności pieniężnej. Zawieszenie postępowania egzekucyjnego jest zatem uzależnione od podjęcia przez organ podatkowy – wierzyciela decyzji o udzieleniu ulgi w spłacie, a nie od złożenia samego wniosku o jej udzielenie.

Przyjęcie, że każdy wniosek o ulgę w spłacie obligatoryjnie zawiesza postępowanie egzekucyjne nie znajduje uzasadnienia, bowiem wniosek taki mógłby być wykorzystywany instrumentalnie do tamowania biegu postępowania egzekucyjnego.

⁵ Ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. Dz. U. z 2025 r. poz. 132, z późn. zm.; dalej „u.p.e.a.”.

Pogląd, iż wniosek o ulgę w spłacie winien skutkować niewszczynianiem postępowania egzekucyjnego, nie znajduje ponadto akceptacji w orzecznictwie sądów administracyjnych. Naczelny Sąd Administracyjny⁶ stwierdził, że:

W ocenie Naczelnego Sądu Administracyjnego, złożenie wniosku o zastosowanie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego nie jest przesłanką odstąpienia od podjęcia przez wierzyciela działań wskazanych w art. 6 § 1 u.p.e.a. Legalność działania wierzyciela podatkowego w zakresie podjęcia czynności zmierzających do zastosowania środków egzekucyjnych należy oceniać w świetle przepisów ustawy o postępowaniu egzekucyjnym w administracji. Nie bez znaczenia jest argument, że składanie przez każdego zobowiązanego do zapłaty podatku wniosków zmierzających do uzyskania ulgi, prowadziłoby do konieczności każdorazowego odczekania do czasu wydania ostatecznej decyzji w sprawie takiego wniosku i to niezależnie od tego ile razy taki wniosek z powołaniem się na coraz to inne powody zostanie złożony. Uniemożliwiłoby to realizację zasady obowiązkowego wszczynania egzekucji ustanowionej w art. 6 u.p.e.a., ponieważ w tym czasie zobowiązany mógłby skutecznie i bez ryzyka usunąć majątek spod egzekucji. Ratio legis wskazanych wyżej regulacji wiąże się zatem z zapobieżeniem sytuacji, w której zobowiązany mógłby przez dowolne wnioskowanie odraczać rozpoczęcie przymusowego ściągania należności (i w tym okresie wyzbywać się podlegającego egzekucji majątku) lub przerywać prowadzone już przeciwko niemu postępowanie egzekucyjne.

Warto w tym miejscu zauważyć, że kontynuowanie postępowania egzekucyjnego, po złożeniu wniosku o udzielenie ulgi w spłacie nie wpływa na obowiązek merytorycznej oceny wniosku przez organ podatkowy. Przykładowo WSA w Szczecinie⁷ wskazał, że:

(...) przymusowe wykonanie zobowiązania podatkowego w czasie trwania postępowania w sprawie umorzenia tego zobowiązania podatkowego nie unicestwia prawa strony do merytorycznego rozpatrzenia jej żądania. Przyjęcie w tym stanie faktycznym odmiennego poglądu prowadziłoby w praktyce do uniemożliwienia korzystania przez podatnika z uprawnień określonych w art. 67 § 1, tj. do wydania decyzji o umorzeniu zaległości podatkowych (por. wyrok NSA z 25 sierpnia 2020 r., II FSK 184/20).

Organ egzekucyjny może również na podstawie przepisu art. 56 § 1 pkt 4 u.p.e.a. zawiesić postępowanie egzekucyjne na żądanie wierzyciela. Przyczyną tego żądania może być rozpoznawanie podania o udzielenie ulgi w spłacie dochodzonej należności.

W piśmiennictwie⁸ wyrażono pogląd, że:

Wprawdzie wierzyciel jest zobowiązany do wszczęcia egzekucji i doprowadzenia do przymusowego wykonania obowiązku, jednakże może on mieć również interes w zawieszeniu postępowania, np. w sytuacji gdy prowadzi negocjacje z zobowiązanym dotyczące odroczenia terminu wykonania obowiązku, jego umorzenia. Kontynuowanie czynności egzekucyjnych do czasu osiągnięcia formalnego porozumienia między wierzycielem a zobowiązanym miałyby się z celem prowadzonych negocjacji. Ustawa przyznaje więc wierzycielowi prawo domagania się zawieszenia postępowania w sytuacjach uznanych przez niego za celowe.

Ponadto na gruncie przepisów u.p.e.a istnieje możliwość wstrzymania postępowania egzekucyjnego. Zgodnie z art. 23 § 6 u.p.e.a.:

⁶ Wyrok z 11 października 2024 r. III FSK 1422/22.

⁷ Wyrok WSA w Szczecinie z 21 maja 2025 r. I SA/Sz 141/25.

⁸ Przybysz Piotr Marek: Postępowanie egzekucyjne w administracji. Komentarz, wyd. II Opublikowano: LEX/el. 2025.

Organy sprawujące nadzór mogą, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, wstrzymać z urzędu, na czas określony, czynności egzekucyjne lub postępowanie egzekucyjne prowadzone przez nadzorowany organ.

Wobec wyżej wskazanych okoliczności nie dostrzegam potrzeby zmian legislacyjnych w zakresie oddziaływania wniosku o udzielenie ulgi w spłacie zobowiązania podatkowego na postępowanie egzekucyjne.

Podkreślenia wymaga również, że regulacja art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej jest spójna systemowo z rozwiązaniami przyjętymi w innych ustawach w odniesieniu do ulg płatniczych. Przede wszystkim należy tu wskazać na art. 189k kpa⁹:

Art. 189k § 1. Organ administracji publicznej, który nałożył administracyjną karę pieniężną, na wniosek strony, w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem publicznym lub ważnym interesem strony, może udzielić ulg w wykonaniu administracyjnej kary pieniężnej przez:

- 1) odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie na raty zapłaty administracyjnej kary pieniężnej;
- 2) odroczenie terminu zapłaty lub rozłożenie na raty zapłaty zaległej administracyjnej kary pieniężnej wraz z odsetkami za zwłokę;
- 3) umorzenie administracyjnej kary pieniężnej w całości lub części;
- 4) umorzenie odsetek za zwłokę w całości lub części.

W kontekście spójności systemowej nie można także pominąć przepisów ustawy o finansach publicznych¹⁰:

Art. 57. Na wniosek dłużnika:

- 1) należności mogą być umarzane w całości - w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem dłużnika lub interesem publicznym;
- 2) należności mogą być umarzane w części, terminy spłaty całości albo części należności mogą zostać odroczone lub płatność całości albo części należności może zostać rozłożona na raty - w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi dłużnika.

Art. 64. 1. Należności, o których mowa w art. 60, właściwy organ może:

- 1) z urzędu umarzać w całości - w przypadku gdy zachodzi jedna z okoliczności, o których mowa w art. 56 ust. 1 pkt 1-4;
- 2) na wniosek zobowiązanego:
 - a) umarzać w całości - w przypadkach uzasadnionych ważnym interesem zobowiązanego lub interesem publicznym,
 - b) umarzać w części, odraczać terminy spłaty całości albo części należności lub rozkładać na raty płatność całości albo części należności - w przypadkach uzasadnionych względami społecznymi lub gospodarczymi, w szczególności możliwościami płatniczymi zobowiązanego.

W sytuacji, gdy regulacje innych ustaw, analogiczne do art. 67a § 1 Ordynacji podatkowej, posługują się jednolicie pojęciami „ważnego interesu” strony, dłużnika czy zobowiązanego lub „interesu publicznego”, nie przewiduje się wprowadzenia do tego przepisu odstępstwa systemowego.

Ministerstwo Finansów nie planuje również podejmowania szczególnych działań pod kątem funkcjonowania instytucji ulg w spłacie zobowiązań podatkowych. Decyzje ulgowe jako decyzje uznaniowe są rozstrzygnięciami wyjątkowymi i z racji

⁹ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2024 r. poz. 572, z późn. zm.)

¹⁰ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2024 r. poz. 1530, z późn. zm.)

swojego charakteru mogą spotykać się z niezadowoleniem podatników. Jednak oprócz sporadycznych, pojedynczych przypadków nie odnotowujemy wystąpień podatników wskazujących na niewłaściwe postępowanie podległych organów podatkowych (Krajowej Administracji Skarbowej) z wnioskami ulgowymi.

W przypadku wystąpienia okoliczności wymagających zwrócenia uwagi podległych jednostek na ich szczególny charakter (np. klęski żywiołowe) w kontekście indywidualnych spraw podatników, podejmowane są stosowne działania.

W załączeniu przekazuję żądane dane dotyczące liczby decyzji dotyczących ulg w spłacie zobowiązań podatkowych wydanych przez organy podatkowe w latach 2020-2024 oraz I półroczu 2025 r.

Załącznik 1.

Z wyrazami szacunku

Z upoważnienia Ministra Finansów i Gospodarki

Jarosław Neneman

Podsekretarz Stanu

w Ministerstwie Finansów