

Ministerstwo Finansów przygotowało projekt ustawy o zasadach rozliczeń w podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich EFTA a także ze środków publicznych, przeznaczonych na realizację projektów przez jednostki samorządu terytorialnego. Regulacja ma znowelizować *ustawę o podatku dochodowym od osób prawnych* i *ustawę o finansach publicznych*.

Samorządowe jednostki budżetowe i zakłady nie są (nigdy nie były) płatnikami VAT

Głównym powodem przygotowania projektu jest wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) z 29.09.2015 r. w sprawie (C-276/14) *Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów*. Zgodnie z wyrokiem art. 9 ust. 1 *dyrektywy 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej* (Dyrektywa 2006/112/WE) należy interpretować w ten sposób, że podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe będące przedmiotem postępowania głównego, nie mogą być uznane za podatników podatku od wartości dodanej, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności przewidzianego w tym przepisie. Według trybunału, jednostki te nie ponoszą ryzyka gospodarczego związanego z działalnością gospodarczą powierzoną im w imieniu i na rachunek gminy oraz nie odpowiadają za szkody spowodowane tą działalnością (odpowiedzialność ponosi wyłącznie gmina), ponieważ nie dysponują własnym majątkiem, nie osiągają własnych dochodów i nie ponoszą kosztów dotyczących takiej działalności. Uzyskane dochody są bowiem wpłacane do budżetu gminy, a wydatki pokrywane bezpośrednio z tego budżetu. MF stwierdza, że w konsekwencji zapadłego wyroku należy uznać, iż samorządowe jednostki budżetowe nie posiadają odrębności podatkowej na gruncie przepisów o podatku od towarów i usług, zatem wszelkie czynności przez nie dokonywane na rzecz osób trzecich powinny być rozliczane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która je utworzyła, a czynności dokonywane pomiędzy jej jednostkami budżetowymi mają charakter wewnętrzny.

Podobnie rzecz ma się z zakładami budżetowymi. Naczelny Sąd Administracyjny – powołując się na wyrok trybunału – wskazał (sygn. akt. I FSK 1725/14 z 17 marca 2015 r.), iż w świetle art. 15 ust. 1, art. 86 ust. 1 oraz art. 86 ust. 13 *ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług*, gmina ma prawo do odliczenia podatku naliczonego z faktur zakupowych związanych z realizacją inwestycji, które zostały następnie przekazane do gminnego zakładu budżetowego, o ile są przez niego wykorzystywane do sprzedaży opodatkowanej podatkiem VAT. NSA podkreślił, iż trybunał udzielił szczegółowych wskazówek dotyczących warunków, jakie muszą spełniać publiczne jednostki organizacyjne, aby mogły one być uznane za podatników VAT czynnych: działanie we własnym imieniu i na własną rzecz, ponoszenie ryzyka gospodarczego, brak hierarchicznego podporządkowania, wystarczająca samodzielność finansowa itp. Zakład budżetowy, pomimo większego niż jednostki stopnia samodzielności, nie może on być uznany za odrębnego od gminy podatnika VAT, ponieważ nie spełnia bowiem tych warunków, nie jest wystarczająco samodzielny.

W konsekwencji wyroku trybunału i wyjaśnień NSA, w JST musi nastąpić centralizacja rozliczeń podatkowych, obejmujące jednostki i zakłady budżetowe. Samorządy muszą mieć jednak czas, by się do niej przygotować. Stąd w projekcie przyjęto, że centralizacja będzie obowiązkiem od 1 stycznia 2017 r. Do końca br. rozliczania nie będą kwestionowane. W projekcie przewidziano szczegółowe rozwiązania, służące przeprowadzeniu centralizacji rozliczeń.

JST nie muszą zwracać dofinansowania

Samorządy nie będą musiały zwracać pieniędzy, uzyskanych na realizację zadań *"w takim zakresie, w jakim nastąpiła zmiana kwalifikowalności wydatku w części dotyczącej kwoty podatku naliczonego z tytułu nabycia towarów i usług finansowanej z zewnątrz"*. Jednak brak konieczności zwrotu przez samorządy nie zwalnia Polski z konieczności ich rozliczenia z Komisją Europejską. Ale nastąpi to bez obciążania beneficjentów, poprzez wycofanie z deklaracji przekazywanych do KE wydatków poniesionych na niekwalifikowalny VAT. Będzie to skutkowało obniżeniem wartości wydatków kwalifikowalnych, zadeklarowanych do KE.

Jednocześnie MF informuje, że trudno mu ocenić wpływ projektu ustawy na bieżące dochody budżetu państwa oraz finanse jednostek samorządu terytorialnego z uwagi na specyfikę ich działania. „Mogą wystąpić przypadki, w których część jednostek samorządu terytorialnego może odnotować dodatkowe dochody w postaci zwiększonych zwrotów VAT, część natomiast dodatkowe koszty w postaci zwiększonych wpłat zobowiązania podatkowego w podatku VAT. Podkreślenia jednak wymaga fakt, że skutki te nastąpiłyby również bez wprowadzenia tej ustawy, gdyż samorządy mogłyby się bezpośrednio powoływać na wyrok TSUE.”

Opiniowanie

Projekt ustawy jest opiniowany przez zespół ds. finansów Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Napływające od samorządów uwagi, w tym przede wszystkim od największych miast, dotyczą m.in. sytuacji tych samorządów, które już dokonały centralizacji, poza tym wielu szczegółowych zapisów, ale także spraw podstawowych, jak np. statusu JST jako prowadzącego działalność gospodarczą.