

CENTRALIZACJA ROZLICZEŃ VAT W SAMORZĄDACH

Komentarz

Adam Bartosiewicz

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

CENTRALIZACJA ROZLICZEŃ VAT W SAMORZĄDACH

Komentarz

Adam Bartosiewicz

KOMENTARZE PRAKTYCZNE

Zamów książkę w księgarni internetowej

profinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 stycznia 2017 r.

Wydawca
Grzegorz Jarecki

Redaktor prowadzący
Kinga Zając

Opracowanie redakcyjne i łamanie
JustLuk

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

prawoLubni

SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2017

ISBN: 978-83-8107-119-2

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 19
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl
www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	9
Ustawa o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację projektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego (Dz.U. poz. 1454)	11
Rozdział 1. Przepisy ogólne	13
Rozdział 2. Zasady dokonywania rozliczeń podatku przez jednostki samorządu terytorialnego	60
Rozdział 3. Zasady dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego korekt rozliczeń podatku za okresy rozliczeniowe wpływające przed dniem podjęcia przez nie rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi	107
Rozdział 4. Dokonywanie przez jednostki samorządu terytorialnego zwrotu środków przeznaczonych na realizację projektów w przypadku zmiany kwalifikowalności podatku w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości	149
Rozdział 5. Zmiany w przepisach	167
Rozdział 6. Przepisy przejściowe i końcowy	174
Załączniki	189

Wykaz skrótów

Akty prawne

- dyrektywa 2006/112/WE – dyrektywa 2006/112/WE Rady w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej z 28.11.2006 r. (Dz.Urz. UE L 347, s. 1 ze zm.)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- k.k.s. – Kodeks karny skarbowy z 10.09.1999 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.)
- o.p. – Ordynacja podatkowa z 29.08.1997 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.)
- r.z.k.r. – rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zwolnień z obowiązku prowadzenia ewidencji przy zastosowaniu kas rejestrujących z 4.11.2014 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1215)
- u.f.p. – ustawa o finansach publicznych z 27.08.2009 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 1870)
- u.o.n.d. – ustawa o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych z 17.12.2004 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 168 ze zm.)
- u.s.g. – ustawa o samorządzie gminnym z 8.03.1990 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 446 ze zm.)
- ustawa – ustawa o szczególnych zasadach rozliczeń podatku od towarów i usług oraz dokonywania zwrotu środków publicznych przeznaczonych na realizację pro-

- jektów finansowanych z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub od państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu przez jednostki samorządu terytorialnego z 5.09.2016 r. (Dz.U. poz. 1454)
- ustawa o NBP – ustawa o Narodowym Banku Polskim z 29.08.1997 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 908 ze zm.)
- ustawa o VAT – ustawa o podatku od towarów i usług z 11.03.2004 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.)

Pozostałe

- EFTA – Europejskie Porozumienie o Wolnym Handlu
- FK – Finanse Komunalne
- OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego
- PS – Przegład Sądowy
- RPEiS – Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny
- TS – Trybunał Sprawiedliwości
- wyrok C-276/14 – wyrok TS z 29.09.2015 r., C-276/14, Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów, EU:C:2015:635

Wprowadzenie

W ostatnich kilkunastu miesiącach jednostki samorządu terytorialnego pozostawały w stanie niepewności co do ich statusu w podatku od towarów i usług. Dotyczyło to zarówno przyszłości, jak i ewentualnych korekt wstecznych rozliczeń podatkowych.

Po wydaniu przez Trybunał Sprawiedliwości wyroku w sprawie C-276/14, Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów, EU:C:2015:635, jasna stała się konieczność centralizacji VAT w jednostkach samorządu terytorialnego. Panowała wszakże duża niepewność co do sposobu i zakresu dokonania tej centralizacji.

Odpowiedzią na powyższe miało być wprowadzenie specjalnej ustawy w tym przedmiocie. Prace nad nią trwały dość długo, lecz w międzyczasie Ministerstwo Finansów uspokajało, iż samorządy nie muszą nic robić na gruncie podatku od towarów i usług, bądź też mogą dokonywać centralizacji, powołując się bezpośrednio na wyrok TS.

Ostatecznie ustawa mająca rozwiązać problemy związane z centralizacją VAT w jednostkach samorządu terytorialnego została uchwalona we wrześniu 2016 r. Weszła ona w życie 1.10.2016 r., z tym że do końca 2016 r. utrzymuje ona okres przejściowy. Bezwzględny obowiązek centralizacji został bowiem nałożony na jednostki samorządu terytorialnego od 1.01.2017 r.

Niniejszy komentarz poświęcony jest właśnie jej przepisom. Ma on formę klasycznego komentarza do ustawy. Omawia problematykę związa-

ną z regulacjami zawartymi w kolejnych artykułach ustawy. Komentarz ma stanowić pomoc przede wszystkim dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz dla pracowników ich jednostek organizacyjnych. Może on być przydatny także dla profesjonalnych pełnomocników tych podmiotów w zakresie, w jakim będą oni uczestniczyli w procesach centralizacji.

Końcowo zauważyć można, że komentowana ustawa zostanie zmieniona 1.02.2017 r. Nastąpi to w związku z dokonywaną wówczas reformą administracji skarbowej i wprowadzeniem Krajowej Administracji Skarbowej (KAS). Jej konsekwencją będą zmiany w dwóch artykułach komentowanej ustawy, sprowadzające się wszakże w zasadzie wyłącznie do dopasowania tych regulacji do zmienionego przez ustawę o KAS nazewnictwa. Praktyczny wymiar tych zmian – dla materii opisywanych w komentarzu – jest żaden.

Gryfino, listopad 2016 r.

USTAWA

z 5.09.2016 r.

**o szczególnych zasadach rozliczeń
podatku od towarów i usług
oraz dokonywania zwrotu
środków publicznych
przeznaczonych na realizację
projektów finansowanych
z udziałem środków
pochodzących z budżetu
Unii Europejskiej lub od państw
członkowskich Europejskiego
Porozumienia o Wolnym Handlu
przez jednostki samorządu
terytorialnego**

(Dz.U. poz. 1454)

ROZDZIAŁ 1

Przepisy ogólne

Art. 1. Ustawa określa szczególne zasady dokonywania przez jednostki samorządu terytorialnego:

- 1) rozliczeń podatku za okresy rozliczeniowe upływające przed dniem podjęcia przez nie rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi;
- 2) korekt rozliczeń podatku za okresy rozliczeniowe upływające przed dniem podjęcia przez nie rozliczania podatku wraz ze wszystkimi jednostkami organizacyjnymi;
- 3) zwrotu środków przeznaczonych na realizację projektów w przypadku zmiany kwalifikowalności podatku w związku z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 29 września 2015 r. w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów, zwanym dalej „wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości”.

Uwagi wstępne

1. Komentowana ustawa ma charakter epizodycznego aktu prawnego. Jest to bowiem niewątpliwie jednorazowa regulacja prawna, której potrzeba wprowadzenia pojawiła się w szczególności w związku z wyrokiem TS z 29.09.2015 r., C-276/14, Gmina Wrocław przeciwko Ministrowi Finansów, EU:C:2015:635 (dalej jako: wyrok C-276/14). Szczegółowo o powodach uchwalenia ustawy zob. tezy następne.

2. Pomimo tego, że orzeczenie Trybunału, o którym mowa, zapadło pod koniec września 2015 r., komentowana ustawa (jako akt prawny związany z wykonaniem tego wyroku) weszła w życie dopiero rok później, co pozwoliło jednostkom samorządu terytorialnego na praktyczne wdrożenie wniosków wynikających z tego wyroku dopiero od 1.01.2017 r.

Powyższe było związane z faktem dość długiej procedury ustawodawczej. Pierwsze projekty ustawy zostały ujawnione w połowie stycznia 2016 r. (projekt z 14.01.2016 r., dostępny na stronach Rządowego Centrum Legislacji). Później jednak – z uwagi na złożoność problematyki oraz jej wielorodzajowość (przepisy podatkowe oraz przepisy dotyczące środków pomocowych) – prace legislacyjne posuwały się dość powoli (co – jak trzeba przyznać – było spowodowane szerokimi konsultacjami projektu, także ze środowiskami samorządowymi).

Dodatkowo na finiszu prac legislacyjnych Sejm nie zdążył przed przerwą wakacyjną przegłosować ostatnich poprawek, co ostatecznie spowodowało, że akt ten wszedł w życie dopiero 1.10.2016 r.

Ustawa została ostatecznie przyjęta przez Sejm (z poprawkami Senatu) 5.09.2016 r., a po jej podpisaniu przez Prezydenta RP opublikowano ją w Dzienniku Ustaw z 2016 r. pod pozycją 1454.

Powody wprowadzenia ustawy

3. Jednostka samorządu terytorialnego, chociaż jej aktywność w znacznej mierze dotyczy sfery publicznej, pozostaje również podmiotem aktywnym w obszarze stosunków cywilnoprawnych. Nabywa i sama wykonuje różnego rodzaju świadczenia, a czyniąc to w sposób zorganizowany i w znacznej mierze za wynagrodzeniem – w istocie prowadzi działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów ustawy o podatku od towarów i usług z 11.03.2004 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.; dalej jako: ustawa o VAT).

Zgodnie z przepisami art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o VAT podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej

oraz osoby fizyczne wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Działalność gospodarcza obejmuje natomiast wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody, również wówczas gdy czynność została wykonana jednorazowo, w okolicznościach wskazujących na zamiar wykonywania czynności w sposób częstotliwy. Działalność gospodarcza obejmuje również czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych.

W tym miejscu należy podkreślić, że pojęcie działalności gospodarczej zawarte w art. 15 ust. 2 ustawy o VAT jest pojęciem autonomicznym i właściwym tylko tej ustawie. Definicja znajdująca się w ustawie o VAT jest inna niż ta zawarta w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z 2.07.2004 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.). Przepisy ustawy o VAT definiują działalność gospodarczą również inaczej, niż czyni to Ordynacja podatkowa z 29.08.1997 r. (Dz.U. z 2015 r. poz. 613 ze zm.). Definicja ta różni się także od definicji zawartej w innych ustawach podatkowych, np. w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych z 26.07.1991 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 361 ze zm.).

Na przykład zgodnie z przepisami ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej z 25.10.1991 r. (Dz.U. z 2012 r. poz. 406 ze zm.) działalność kulturalna określona w tej ustawie nie stanowi działalności gospodarczej w rozumieniu odrębnych przepisów.

Na gruncie autonomicznej definicji działalności gospodarczej zawartej w ustawie o VAT powyższy zapis nie ma znaczenia. Jeśli działalność jednostki kultury wyczerpuje cechy określone w art. 15 ust. 2 ustawy o VAT, jednostka ta jest podatnikiem VAT (prowadzi bowiem działalność gospodarczą).

Powyższa definicja zawarta w ustawie o VAT ma charakter uniwersalny, pozwalający na objęcie pojęciem podatnika tych wszystkich pod-

Adam Bartosiewicz – doradca podatkowy, radca prawny, doktor nauk prawnych specjalizujący się w prawie podatkowym, ze szczególnym uwzględnieniem problematyki jego relacji do prawa unijnego, oraz w prawie karnym skarbowym. Od kilku lat jako pełnomocnik współpracuje z jednostkami samorządu terytorialnego w zakresie ich rozliczeń w podatku od towarów i usług. Autor i współautor kilkuset publikacji z zakresu prawa podatkowego, m.in.: *VAT. Komentarz* (Warszawa 2016), *PIT. Komentarz* (wyd. 5, Warszawa 2015), *Ustawa o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne. Komentarz* (Warszawa 2011), *VAT. 1556 wyjaśnień i interpretacji* (Warszawa 2011).

W komentarzu omówiono przepisy tzw. ustawy centralizacyjnej, zmieniającej zasady rozliczania podatku od towarów i usług w samorządach i ich jednostkach organizacyjnych, którymi są jednostki budżetowe, zakłady budżetowe oraz urzędy gminy, starostwa powiatowe i urzędy marszałkowskie. Wprowadzenie nowej ustawy jest odpowiedzią na wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 29.05.2015 r., C-276/14, w którym stwierdzono, że podmioty prawa publicznego, takie jak gminne jednostki budżetowe, nie mogą być uznane za podatników podatku od wartości dodanej, ponieważ nie spełniają kryterium samodzielności. Oznacza to, że wszelkie czynności dla celów podatku od towarów i usług dokonywane przez samorządowe jednostki budżetowe powinny być rozliczane przez jednostkę samorządu terytorialnego, która je utworzyła. Bezwzględny obowiązek centralizacji nałożono na jednostki samorządu terytorialnego od 1.01.2017 r.

Autor przedstawia m.in. obowiązki jednostek samorządu terytorialnego oraz wskazuje na zagrożenia i pułapki związane z centralizacją. Ponadto omawia zasady dokonywania przez te jednostki rozliczeń oraz korekt rozliczeń w podatku, a także zasady zwrotu środków przeznaczonych na realizację projektów w przypadku zmiany kwalifikowalności podatku. Analizuje również zakres przedmiotowy ustawy, wykorzystywanie dotychczasowych kas rejestrujących oraz możliwość korzystania ze zwolnień.

Książka przeznaczona jest przede wszystkim dla pracowników jednostek samorządu terytorialnego oraz dla pracowników ich jednostek organizacyjnych. Będzie przydatna także dla profesjonalnych pełnomocników tych podmiotów w zakresie, w jakim będą oni uczestniczyli w procesach centralizacji.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01

ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL

WWW.PROFINFO.PL

ISBN 978-83-8107-119-2



CENA 159 Zł (W TYM 5% VAT)