

Warszawa, 20 lutego 2019 r.

Stanowisko [REDAKTOWANE]
w sprawie zwolnienia jednostek samorządu terytorialnego
z obowiązku raportowania schematów podatkowych

W związku z uchwaleniem ustawy z dnia 23 października 2018 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, ustawy – *Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. poz. 2193 z późn. zm., dalej: ustawa o MDR)* [REDAKTOWANE] zwraca się z apelem o zwolnienie jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku raportowania schematów podatkowych.

Ustawa o MDR stanowi implementację dyrektywy Rady UE 2018/822 z dnia 25 maja 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2011/16/UE w dziedzinie opodatkowania w odniesieniu do podlegających zgłoszeniu uzgodnień transgranicznych (dalej: **Dyrektywa**). Należy wskazać, że polskie przepisy dotyczące raportowania schematów podatkowych mają znacznie szerszy zakres w porównaniu z Dyrektywą. Uchwalone regulacje przewidują obowiązek raportowania schematów krajowych, a nie wyłącznie transgranicznych jak to zostało sformułowane w Dyrektywie. Rozszerzonemu raportowaniu podlegają schematy obejmujące między innymi podatek VAT oraz podatki lokalne m. in. podatek od nieruchomości, czego przepisy wspólnotowe nie przewidują. Potwierdzają to objaśnienia podatkowe Ministerstwa Finansów z dnia 31 stycznia 2019 r. „*Brak jest ograniczenia, co do rodzajów podatków objętych przepisami MDR. Przekazywane, zatem będą schematy podatkowe dotyczące podatków bezpośrednich, podatków pośrednich (VAT, akcyza) oraz tzw. podatków lokalnych, np. podatek od nieruchomości, oraz innych uzgodnień uregulowanych w przepisach prawa podatkowego. Przepisami MDR nie są natomiast objęte cła*”. Warto zauważyć, że zdecydowana większość obowiązków podatkowych jednostek samorządu terytorialnego wynika z rozliczeń w zakresie VAT.

Celem unijnego ustawodawcy nie było objęcie obowiązkiem raportowania podmiotów prowadzących taką działalność jak jednostki samorządu terytorialnego. Przyjęcie odmiennego stanowiska przez polskiego ustawodawcę powoduje znaczące problemy interpretacyjne po stronie samorządów – w szczególności biorąc pod uwagę, że w wydanych objaśnieniach Ministerstwo Finansów nie poświęciło żadnej uwagi specyfice rozliczeń jednostek samorządu terytorialnego.

Zgodnie z objaśnieniami podatkowymi z dnia 31 stycznia 2019 r. wprowadzenie przepisów dotyczących MDR-ów ma umożliwić szybki dostęp administracji skarbowej

do informacji o potencjalnie agresywnym planowaniu lub nadużyciach związanych z planowaniem podatkowym oraz informacji o promotorach i korzystających ze schematów podatkowych. Przepisy te powinny również zniechęcić podatników oraz ich doradców do wdrażania u podatników uzgodnień mogących skutkować unikaniem opodatkowania. Wszelkie rozliczenia jednostek samorządu terytorialnego z budżetem Państwa (np. z tytułu VAT, CIT lub PIT), dokonane muszą być zgodnie z obowiązującymi w tym zakresie przepisami prawa. Ewentualne ulgi lub zwolnienia, z jakich korzystają j.s.t. muszą wynikać z obowiązujących przepisów prawa i być zgodne z ich postanowieniami. Należy zauważyć, że wszelkie środki finansowe, jakie zostaną pozyskane przez j.s.t. w związku z zastosowaniem ustawowych ulg lub zwolnień z opodatkowania, przeznaczone są bezpośrednio na cele ogólnospołeczne wynikające z zakresu realizowanych zadań.

Rosnąca liczba interpretacji podatkowych, toczących się postępowań, kontroli podatkowych, sporów przed sądami administracyjnymi oraz postępowań przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej dowodzi, że jednostki samorządu terytorialnego spotykają się z licznymi problemami interpretacyjnymi na gruncie podatku VAT. Złożoność zagadnień związanych z rozliczeniami VAT organów władzy publicznej została dostrzeżona również przez Komisję Europejską, która już w roku 2014 przeprowadziła konsultacje publiczne nt. „*VAT legislation on public bodies and tax exemptions in the public interest*”.

Problem z określeniem statusu jednostek organizacyjnych jednostek samorządu terytorialnego na gruncie VAT powodował przez wiele lat wątpliwości i został rozstrzygnięty dopiero przez wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-276/14 Gmina Wrocław oraz uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego (dalej: **NSA**) z dnia 26 października 2015 r. sygn. I FPS 4/15. Wiązało się to z koniecznością wypracowania przez organy samorządowe odpowiednich rozwiązań w zakresie przekazywania danych i wprowadzenia wewnętrznych procedur, instrukcji, a także przeszkolenia pracowników jednostek organizacyjnych. Objęcie przepisami ustawy o MDR jednostek samorządu terytorialnego będzie skutkowało analogicznymi obciążeniami administracyjnymi i finansowymi po stronie samorządów, a ich celowość w odniesieniu do raportowania przez jednostki samorządu terytorialnego jest, co najmniej wątpliwa, w szczególności biorąc pod uwagę ilość danych i informacji, które już obecnie są przekazywane do Ministerstwa Finansów.

Specyficzny charakter czynności wykonywanych przez jednostki samorządu terytorialnego powoduje liczne problemy na gruncie rozliczania VAT, a tym samym rodzi analogiczne wątpliwości w zakresie obowiązków raportowania schematów podatkowych. W szczególności wynika to z faktu prowadzenia wielu rodzajów działalności powodujących odmienne skutki na gruncie VAT – działalności opodatkowanej, zwolnionej i niepodlegającej opodatkowaniu (działalności w charakterze organu władzy publicznej), a to łączy się z koniecznością stosowania proporcji zarówno na podstawie art. 90 ust. 1, jak i art. 86 ust. 2a-2h ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t. j. Dz. U. z 2018 r. poz. 2174 z późn. zm.). Dodatkowo od lipca 2019 r. samorzady będą musiały poradzić sobie z nowym zadaniem jakim będzie raportowanie w JPK wszystkich zakupów towarów i usług związanych z działalnościami, które do tej pory takim obowiązkiem nie podlegały oraz wykazywaniem faktur, których j.s.t nie jest bezpośrednio stroną.

Warto podkreślić, że brzmienie przepisów ustawy o MDR pozostaje niejasne nawet dla przedsiębiorców i specjalistów (doradców podatkowych, radców prawnych), którzy

również aktywnie uczestniczyli w procesie konsultacji zgłaszając liczne wątpliwości. Tym samym stosowanie przyjętych przez polskiego ustawodawcę regulacji będzie powodowało ogromne problemy w jednostkach samorządu terytorialnego, które nie zatrudniają wielu wyspecjalizowanych w tym zakresie ekspertów – z prostej przyczyny ich działalność nie jest działalnością rynkową i limitowana jest wydatkami płacowymi.

Wstępna analiza wprowadzonych przepisów Ordynacji Podatkowej jak też objaśnień podatkowych wskazuje, że przy specyfice jednostek samorządowych za schemat podatkowy może być uznana umowa z kontrahentem, porozumienie pomiędzy jednostkami samorządowymi, przyjęte rozwiązania w zakresie powoływania nowych jednostek organizacyjnych do realizacji określonych rodzajów zadań, jak też przyjęty między nimi sposób rozliczeń. Jako tzw. schemat standaryzowany może być uznany sposób postępowania opisany we wniosku o interpretację indywidualną, który może być powielany przez inne jednostki z uwagi na zbieżność stanów faktycznych.

Mając na względzie planowane jeszcze w 2019 r. zmiany przepisów ustawy o podatku od towarów i usług, obejmujące w szczególności wprowadzenie: pliku JPK_VDEK rozszerzonego o dane dotychczas ujmowane w deklaracji VAT-7, obowiązku raportowania danych uwzględniających faktury zakupowe, które nie są ujmowane w rejestrze zakupów jak również obowiązkowego Split Payment w wybranych branżach, co wiąże się ze zmianą przepisów w zakresie odwróconego VAT między innymi w branży budowlanej, co będzie miało istotny wpływ na zmiany w sposobie rozliczeń, zamówienia publiczne itp. zasadne jest wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku raportowania.

Zwracamy uwagę, że odpowiednie przygotowanie się do stosowania przepisów o MDR wymaga czasu i obecnie jednostki samorządu terytorialnego nie są przygotowane do raportowania, a nawet identyfikacji stosowanych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych schematów – tym bardziej, że opracowane przez Ministerstwo Finansów objaśnienia nie zawierają żadnych wytycznych uwzględniających specyfikę rozliczeń VAT jednostek samorządu terytorialnego (np. wybór metody kalkulacji pre-współczynnika, tworzenie i likwidacja jednostek i zakładów budżetowych oraz alokacja zadań). W związku z dokonaną centralizacją rozliczeń część sporządzanych schematów MDR wymagać będzie pozyskania niezbędnych danych ze wszystkich jednostek organizacyjnych funkcjonujących w strukturach j.s.t. Przykładowo - Miasto Stołeczne Warszawa musi pozyskać stosowne dane z blisko 1000 jednostek organizacyjnych, Gmina Miasto Szczecin z około 170 jednostek organizacyjnych, jak również Gmina Miasto Białystok z około 170 jednostek organizacyjnych. W związku z tym w celu zagwarantowania prawidłowości raportowanych danych niezbędne będzie nabycie lub opracowanie specjalnych systemów informatycznych, dokonanie modyfikacji wielu systemów finansowo-księgowych oraz zatrudnienie nowych pracowników, których zadaniem byłoby sporządzanie i przesyłanie odpowiednich schematów MDR. W chwili obecnej, ze względu na niemożność określenia ewentualnej ilości koniecznych do raportowania schematów MDR, nie można również oszacować kosztów, jakie byłyby z tym związane.

Znaczące zmiany obowiązków podatkowych jednostek samorządu terytorialnego powinny być wprowadzone z odpowiednim *vacatio legis*.

Podsumowując, specyfika działalności jednostek samorządu terytorialnego łączy się ze skomplikowanymi zagadnieniami z zakresu podatku VAT, które były wielokrotnie przedmiotem sporów pomiędzy organami podatkowymi a gminami/powiatami. Ustawodawca unijny przewidział znacznie węższy zakres raportowania schematów podatkowych niż ten, który wprowadza się polskimi przepisami. Nie ma uzasadnienia dla objęcia obowiązkiem raportowania jednostek samorządu terytorialnego, bowiem nie taki był cel Dyrektywy.

Apelujemy o całkowite wyłączenie jednostek samorządu terytorialnego oraz spółek prawa handlowego z udziałem jednostek samorządu terytorialnego z obowiązku raportowania schematów podatkowych, a w wariancie minimalnym – o odroczenie go w przypadku tych podmiotów, co najmniej do 31 grudnia 2020 r. ze względu na niezbędny czas do przeprowadzenia identyfikacji stosowanych w poszczególnych jednostkach organizacyjnych schematów podatkowych, pozyskania i zaplanowania finansowania nowych wydatków budżetowych, przeprowadzenia szkoleń pracowników z zakresu raportowania MDR oraz dostosowania systemów informatycznych jednostek organizacyjnych (w tym przeprowadzenia postępowań wyboru i zakupu systemów informatycznych w procedurze zamówień publicznych).

W przypadku wariantu minimalnego, zwracamy się z prośbą do Pani Minister o przygotowanie wytycznych do raportowania schematów podatkowych w jednostkach samorządu terytorialnego, z uwzględnieniem specyfiki ich działania, szczególnie w kontekście centralizacji VAT. Dotychczasowe opracowanie nie odnosi się, bowiem w żadnej mierze do tej materii.

