



Stanowisko
Zarządu Śląskiego Związku Gmin i Powiatów
z dnia 8 grudnia 2023 r.

w sprawie: **możliwości odliczania przez JST podatku VAT metodą tzw. prewspółczynnika**

Diagnoza aktualnej sytuacji finansowej samorządów lokalnych wskazuje na konieczność podjęcia wielu zmian w systemie finansów samorządowych, aby gminy i powiaty mogły realizować swoje zadania na dotychczasowym poziomie oraz aby nadal mogły się rozwijać. Jako uzupełnienie postulatów zgłaszanych w tym zakresie wielokrotnie przez Śląski Związek Gmin i Powiatów oraz inne organizacje reprezentujące środowisko samorządowe, Zarząd Związku przedkłada wniosek o zmianę stanowiska i podejścia Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej w sprawie możliwości odliczenia przez JST podatku VAT naliczonego, która mogłaby poprawić stan finansów znaczącej części samorządów lokalnych w całym kraju.

Od 1 stycznia 2016 r., na kanwie przepisów ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy o podatku od towarów i usług oraz ustawy - Prawo zamówień publicznych, do ustawy o podatku od towarów i usług wprowadzono przepisy dotyczące odliczania podatku VAT z wykorzystaniem tzw. prewspółczynnika, który dotyczy podatników nabywających towary i usługi nie tylko na potrzeby działalności gospodarczej, ale także dla innych celów, np. na potrzeby działalności statutowej. W takiej sytuacji, istnieje konieczność wydzielenia tej części podatku naliczonego, która przypada na działalność gospodarczą podatnika. W praktyce, problem ten dotyczy m.in. jednostek samorządu terytorialnego, u których istotna część działalności jest związana z wykonywaniem zadań publicznych.

Ustawodawca w art. 86 ust. 2a–2b ustawy o VAT wskazał, że sposób określenia proporcji (prewspółczynnika) powinien jak najbardziej odpowiadać specyfice wykonywanej przez podatnika działalności i dokonywanych przez niego nabyć, tj. zapewniać odliczenie podatku naliczonego wyłącznie w odniesieniu do części kwoty podatku proporcjonalnie przypadającej na wykonywane w ramach działalności gospodarczej czynności opodatkowane.

Art. 86 ust. 2c zawiera przykładowy katalog 4 sposobów liczenia prewspółczynnika (osobowy, godzinowy, przychodowy, powierzchniowy). Dodatkowo na podstawie art. 86 ust. 22 zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 17 grudnia 2015 r. w sprawie sposobu określania zakresu wykorzystywania nabywanych towarów i usług do celów działalności gospodarczej w przypadku niektórych podatników.

Metodyka liczenia prewspółczynnika w oparciu o przepisy ww. rozporządzenia sprowadza się do wyliczenia wskaźnika oddającego w sposób bardzo ogólny specyfikę prowadzenia działalności gospodarczej przez JST. Wskaźnik jest mało precyzyjny, nie odnosi się odrębnie do poszczególnych obszarów działalności gospodarczej, które w przypadku JST są mocno zróżnicowane, jest niereprezentatywny, w efekcie czego odliczanie podatku VAT na jego podstawie jest dla samorządów niekorzystne.

Od czasu wejścia w życie przepisów o prewspółczynniku JST występują do Dyrektora Krajowej Informacji Skarbowej z wnioskami o wydanie indywidualnych interpretacji przepisów prawa podatkowego ws. możliwości stosowania indywidualnego wskaźnika na kanwie przepisów art. 86 ust. 2a i dalej.

Dyrektor KIS konsekwentnie jednak odmawia takiej możliwości, pomimo wskazywania przez gminy rzetelnych i precyzyjnych danych, na podstawie których gminy mogłyby wyliczać wskaźniki realnie odzwierciedlające zakres wykorzystywania towarów i usług do czynności opodatkowanych. Dyrektor KIS swoją odmowę argumentuje tym, że wzór określony w rozporządzeniu jest dedykowany stricte samorządom (odrębnie zakładom budżetowym, jednostkom budżetowym oraz urzędowi obsługującemu JST), dlatego też należy uznać, że jest najbardziej reprezentatywny – odzwierciedla zarówno charakter działalności prowadzonej przez JST, jak również sposób finansowania tego podmiotu.

Taka linia interpretacyjna wpływa negatywnie na gospodarkę finansową JST, znacznie ogranicza prawo do odliczenia podatku VAT naliczonego - w ocenie samorządów narusza zasadę neutralności podatku VAT. Neutralność ta wyraża się m.in. dążeniem do poszukiwania, wdrażania i ochrony rozwiązań legislacyjnych zapewniających taki stan prawny, w którym wartość podatku zapłaconego przez podatnika nie będzie stanowić dla podatnika ostatecznego kosztu.

Obecnie możliwość stosowania indywidualnego prewspółczynnika wiąże się z koniecznością skarżenia otrzymanych interpretacji przed sądem administracyjnym. Linia orzecznicza jest korzystna, w większości przypadków daje możliwość zastosowania indywidualnego wskaźnika przez gminy, jednak procedura uzyskania pozytywnego rozstrzygnięcia wiąże się z koniecznością procedowania spraw aż do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Postępowania takie są kosztowne i czasochłonne, trwają kilka lat, powodując niepewność podatkową po stronie samorządów.

Biorąc pod uwagę bardzo dużą skalę inwestycji, zadań i projektów prowadzonych przez samorzady pozytywne rozstrzygnięcie kwestii indywidualnych wskaźników już na poziomie indywidualnych interpretacji wydawanych przez Dyrektora KIS w znaczny sposób wpłynęłoby na poprawienie kondycji finansowej samorządów, przyczyniłoby się do zrekompensowania dochodów jednostek samorządu terytorialnego, utraconych w wyniku prowadzonej w latach ubiegłych polityki fiskalnej rządu.

Wnoskujemy zatem o przychylną interpretację przepisów ustawy o VAT w zakresie częściowego prawa do odliczenia podatku VAT naliczonego, uwzględniającą utrwaloną już, korzystną dla samorządów linię orzeczniczą sądów administracyjnych.

Wyższy poziom odliczenia przez samorzady podatku VAT naliczonego w realny sposób przełożyłby się na wysokość nakładów na kolejne inwestycje, a co za tym idzie na jakość życia mieszkańców.

Śląski Związek Gmin i Powiatów

Piotr Kuczera
Przewodniczący Związku