Finanse i Rachunkowość Nr 1

Zakład Zarządzania Finansami
Instytut Nauk Ekonomicznych

Uniwersytet Wrocławski

Aktualne i wybrane problemy z zakresu bankowości, podatków i rachunkowości

pod redakcją
Anny Ćwiąkały-Małys
Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej

Wrocław 2015

Zakład Zarządzania Finansami WPAiE Uniwersytet Wrocławski
dodać Instytut Nauk Ekonomicznych

Aktualne i wybrane problemy z zakresu bankowości, podatków i rachunkowości

Prace Naukowe
Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytetu Wrocławskiego

Seria: **Finanse i Rachunkowość** Nr 1

Dostęp online: http://www.bibliotekacyfrowa.pl/publication/79911

Zakład Zarządzania Finansami WPAiE Uniwersytet Wrocławski

Aktualne i wybrane problemy z zakresu bankowości, podatków i rachunkowości

pod redakcją
Anny Ćwiąkały-Małys
Edyty Rutkowskiej-Tomaszewskiej

Wrocław 2015

Komitet Redakcyjny
prof. dr hab. Leonard Górnicki – przewodniczący
mgr Bożena Górna – członek
mgr Aleksandra Dorywała – sekretarz

Recenzent: *dr hab. Anna Zalcewicz, prof. PW*

Stan prawny na 31.12.2015 r.

Publikacja współfinansowana ze środków
Tax Advisors Group Sp. z o.o. Spółka Doradztwa Podatkowego

© Copyright by Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

Korekta: *Dorota Sideropulu*
Projekt i wykonanie okładki: *Karolina Drozd*
Skład i opracowanie techniczne: *Aleksandra Kumaszka, Tomasz Kalota eBooki.com.pl*

Druk: *Drukarnia Beta-druk, www.betadruk.pl*

Wydawca
E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa.
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego

ISBN 978-83-65431-05-9 (druk)
ISBN 978-83-65431-06-6 (online)

Spis treści

Wstęp 9

Anna Grodecka
Nowa struktura regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych 13

Marzena Karpińska
Formy finansowania projektów w procesie transferu technologii 29

Roman Kotapski
Ujmowanie kosztów na potrzeby zarządzania przedsiębiorstwem na przykładzie wydawnictwa książkowego 41

Michał Krawczyk
Nadwykonania podmiotów leczniczych w ramach realizacji kontraktów zawartych z NFZ – problematyka związana z opodatkowaniem podatkiem dochodowym 53

Paweł Łagowski
Świadczenia ponadlimitowe w podmiotach leczniczych – aspekt prawno-rachunkowy 65

Ilona Maj
Dualizm gmin – gmina jako podatnik i beneficjent tego samego podatku 77

Krzysztof Maruszczak
Rola sprawozdań finansowych w procesie podejmowania decyzji w przedsiębiorstwie 85

Monika Mucha
Zasady finansowania instytucji kultury przez gminy i ich skutki w podatku VAT 95

Krzysztof Prymon
Rachunkowość i podatki w rolnictwie. Mity i prawdy 103

Ewelina Skwierczyńska
Odpłatność świadczeń w podatkowoprawnym stanie faktycznym podatku od towarów i usług 115

Mieczysława Szymańska
Usługi z zakresu pomocy społecznej i oświatowej finansowane dotacjami z budżetu gminy a podstawa opodatkowania w podatku od towarów i usług 133

Katarzyna Urbańska
Opłata interchange na gruncie regulacji krajowych i unijnych 145

Monika Zieniewicz
Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania – ewolucja instytucji i współczesne tendencje w Polsce 165

Wykaz literatury 185
Notki o Autorach i Redaktorach 191

Wstęp

Oddajemy w Państwa ręce pierwszy numer nowo uruchamianej serii wydawniczej „Finanse i Rachunkowość". Na łamach kolejnych jej tomów publikowane będą opracowania z zakresu problematyki szeroko rozumianych finansów i rachunkowości, rozpatrywanej z perspektywy różnych obszarów badawczych, zarówno nauk ekonomicznych, prawnych, jak i społecznych. W zamyśle redaktorów ma to być interdyscyplinarne forum wymiany myśli i poglądów dotyczących szeroko rozumianych finansów. Finanse definiowane w różnorodny sposób, rozumiane jako zasoby pieniężne, ale także procesy i zjawiska dotyczące gospodarowania nimi, rozpatrywane zarówno statycznie, jak i dynamicznie, obejmujące podmioty prywatne i publiczne, stanowią wdzięczny, zawsze aktualny i zawierający wiele interesujących i istotnych problemów, także z punktu widzenia praktycznego, obszar badawczy.

W kolejnych jej numerach będą prezentowane opracowania mieszczące się w tej szerokiej i niezwykle bogatej problematyce, obejmujące najczęściej pewną jednorodną tematycznie grupę zagadnień, choć rozpatrywaną z perspektywy różnych dziedzin nauki.

Niniejsza monografia porusza wybrane, najbardziej aktualne problemy z zakresu bankowości, podatków i rachunkowości, ma więc charakter kompleksowy, a jednocześnie interdyscyplinarny.

Zawarto w niej opracowania dotyczące szczegółowych problemów z zakresu bankowości, a nawet szerzej – rynku finansowego, w szczególności prezentujące przyszłe zmiany budzącego dotychczas wiele kontrowersji kształtu struktury krajowych regulacji prawnych bankowych norm ostrożnościowych, w związku z wymogiem ich dostosowania do tzw. pakietu CRD IV/CRR. Oznaczają one konieczność wyeliminowania z ustawy Prawo bankowe upoważnień dla Komisji Nadzoru Finansowego do wydawania uchwał oraz zawarcie w niej delegacji dla ministra właściwego ds. instytucji finansowych do wydawania w odnośnym zakresie rozporządzeń. W tym nurcie utrzymane jest następne opracowanie dotyczące niezwykle istotnego i aktualnego dla prawidłowego funkcjonowania rynku kart płatniczych, ale także budzącego wiele sporów i kontrowersji problemu regulacji prawnej opłat interchange w kształcie przyjętym ostatecznie w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych wykonanych na podstawie karty. Prezentuje on źródła powstania i cele tej regulacji oraz szczegółowe rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę, w tym zasady ich realizacji.

Następna grupa opracowań dotyczy problematyki podatkowej, a w jej ramach zagadnień zarówno ogólnych, jak i szczegółowych, w dużej mierze wynikających z praktyki stosowania przepisów prawa podatkowego powstałych na tle opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Dotykają one zwłaszcza kwestii odpłatności świadczenia w podatku od towarów i usług z perspektywy orzecznictwa i literatury przedmiotu, a także opodatkowania nim dotacji uzyskiwanych przez podmioty prywatne na realizację zadań, powierzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie świadczenia usług pomocy społecznej i w zakresie usług edukacyjnych, czy też opodatkowania dotacji dla instytucji kultury. W tym nurcie utrzymane są także artykuły dotyczące opodatkowania działalności rolniczej, w szczególności – aktualnych problemów i tendencji w tym zakresie, zwłaszcza związanych z wprowadzeniem podatku dochodowego w rolnictwie w Polsce oraz opodatkowaniem gminy podatkiem od nieruchomości. W monografii został także poruszony problem przywrócenia w ustawodawstwie polskim, budzącej wcześniej wiele kontrowersji, choć istniejącej i funkcjonującej w wielu krajach, klauzuli generalnej przeciwko unikaniu opodatkowania. Jest to kwestia niezwykle istotna dla sprawnego funkcjonowania systemu podatkowego i aktualna, gdyż w wyniku tendencji międzynarodowych, w tym także ustawodawstwa unijnego, w ostatnich latach ponownie pojawiła się idea wprowadzenia do polskiego prawa podatkowego generalnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Trzeci nurt rozważań w niniejszej monografii stanowią zagadnienia dotyczące zarządzania finansami i rachunkowości. W tej grupie mieszczą się opracowania dotyczące roli sprawozdań finansowych jako użytecznych narzędzi analizy sytuacji finansowej przedsiębiorstwa i jej znaczenia dla podejmowania przez kadrę zarządzającą decyzji, sposobu ujmowania kosztów działalności przedsiębiorstwa na potrzeby zarządzania przedsiębiorstwem na przykładzie wydawnictwa książkowego oraz przedstawienia adekwatnych rozwiązań ewidencyjnych. Poza tym przedstawione zostały również niezwykle istotne dla rozwoju gospodarczego kraju problemy dotyczące możliwości finansowania działalności związanej z transferem technologii do praktyki gospodarczej. Ponadto zaprezentowano w niej istotną dla praktyki problematykę podatkowego i rachunkowego ujęcia przychodów i kosztów wynikających z tak zwanych nadwykonań świadczeń medycznych, które powstają po przekroczeniu limitu świadczeń określonych w umowie zawartej pomiędzy podmiotem leczniczym a Narodowym Funduszem Zdrowia, także w oparciu o przyjętą praktykę wynikającą z rozliczeń pomiędzy podmiotami leczniczymi a NFZ, z uwzględnieniem interpretacji podatkowych wydawanych w tym zakresie dla podmiotów leczniczych.

Mamy nadzieję, że oddając się lekturze niniejszej monografii, Czytelnik odnajdzie wiele interesujących i, co ważne, aktualnych informacji, a może nawet uzyska

odpowiedź co do sposobu rozwiązania istotnych problemów w praktyce. Przede wszystkim życzeniem redaktorów byłoby, by stała się ona inspiracją do dalszych poszukiwań i rozważań naukowych.

Na koniec chciałybyśmy złożyć serdeczne podziękowania Wszystkim, którzy przyczynili się do jej powstania, a później wydania, zwłaszcza Panu Dziekanowi prof. dr. hab. Włodzimierzowi Gromskiemu i sponsorom zewnętrznym, w tym Tax Advisors Group Sp. z o.o. Spółka Doradztwa Podatkowego, za jej dofinansowanie.

W niniejszej monografii przyjęto stan prawny na koniec grudnia 2015 r.

Anna Ćwiąkała-Małys
Edyta Rutkowska-Tomaszewska

Wrocław, 7 października 2015 r.

Anna Grodecka

Nowa struktura regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych

Streszczenie: W artykule przedstawiono pokrótce analizę dotychczasowego kształtu struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych. Strukturę tę zbudowano w oparciu o przepisy: ustawy Prawo bankowe, uchwał Komisji Nadzoru Finansowego oraz rekomendacji KNF. Tak ukształtowany model regulacji budził kontrowersje i prowokował spory ze względu na niesprecyzowany charakter prawny uchwał KNF oraz podnoszoną w literaturze sprzeczność przepisów ustawy upoważniających KNF do wydawania aktów prawnych o walorze „powszechnego obowiązywania" z konstytucyjnie określonym zamkniętym katalogiem źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Bodźcem do dokonania zmian w dotychczasowej strukturze regulacji okazał się tzw. pakiet CRD IV/CRR, na który składają się dwa akty prawa unijnego (rozporządzenie i dyrektywa). Wobec konieczności dostosowania do jego postanowień unormowań obowiązujących w polskim porządku prawnym, mocą przepisów ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, zmieniających w znacznej mierze przepisy ustawy Prawo bankowe, wyeliminowano upoważnienia dla KNF do wydawania uchwał oraz zawarto delegacje dla ministra właściwego ds. instytucji finansowych do wydawania rozporządzeń w odnośnym zakresie. Konsekwencją wejścia w życie przepisów tejże ustawy będzie zarówno przyjęcie nowego, wewnętrznie rozbudowanego modelu regulacji prawnej rozpatrywanych norm, jak i wzmocnienie współpracy organów nadzoru nad rynkiem finansowym, funkcjonującym w ramach unijnego rynku wewnętrznego, wobec rozbudowania katalogu aktów prawa unijnego zawierających bankowe normy ostrożnościowe, w tym normy prawnie wiążące, skierowane bezpośrednio do podmiotów działających na rynku finansowym.

Słowa kluczowe: normy ostrożnościowe, nowelizacja Prawa bankowego, pakiet CRD IV/CRR, rozporządzenie nr 575/2013, dyrektywa 2013/36, ustawa o nadzorze makroostrożnościowym

Uwagi wstępne

Kształt, jaki w polskim porządku prawnym nadano strukturze regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, był na przestrzeni lat przedmiotem szerokiej dyskusji i sporów w literaturze przedmiotu. W szczególności umiejscowienie tych norm w znacznej mierze w aktach podustawowych budziło kontrowersje, których nie zakończyły kolejne nowelizacje ustawy Prawo bankowe[1] ani innych, relewantnych ustaw, oddziałujące na strukturę regulacji tychże norm.

Do utrzymywania i utrwalenia się owego problematycznego stanu rzeczy przyczyniła się konstrukcyjna złożoność tej regulacji. Wynika ona pośrednio ze specyfiki

[1] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 128), dalej jako pr. bank.

materii bankowych norm ostrożnościowych, tj. parametrów ilościowych oraz wytycznych jakościowych, określających minimalne wymagania dotyczące kondycji finansowej banków, oraz zakres, skalę, tryb i warunki prowadzonej przez nie działalności[2]. Jako kolejną przyczynę tego stanu rzeczy wskazać można brak definicji legalnej pojęcia „bankowe normy ostrożnościowe", zawartej w akcie prawnym rangi ustawowej, zaliczanym do katalogu źródeł (powszechnie obowiązującego) prawa bankowego. Jako stanowisko utrwalone i często przywoływane w judykaturze warto w tym miejscu przybliżyć pogląd Trybunału Konstytucyjnego, wyrażony w uzasadnieniu wyroku z dnia 29.01.2002 r. (sygn. K 19/01), wedle którego „regulacje ostrożnościowe wobec banków dotyczą różnych aspektów ich funkcjonowania: wymagań kapitałowych, kadrowych i lokalowych przy tworzeniu banków, precyzyjnych wskaźników norm płynności finansowej, pokrycia funduszami własnymi aktywów banku, granic dopuszczalnego ryzyka w działalności kredytowej, stworzenia systemu nadzoru bankowego"[3]. Dodatkowym elementem, utrwalającym konstrukcyjną złożoność regulacji prawnej rozpatrywanych norm jest brak jednolitej, spójnej ich klasyfikacji[4], co jednak jest wyróżnikiem tych norm inherentnie związanym z ich dynamicznym charakterem.

Niemniej, złożoność regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych przejawia się głównie w niejednorodnym charakterze prawnym aktów ją tworzących. Wspomniane powyżej czynniki przekładały się bowiem na model dotychczas funkcjonującej regulacji prawnej owych norm i przyczyniały się do ich rozproszenia w aktach różnych kategorii, o niejednolitym charakterze prawnym oraz o zróżnicowanej mocy prawnej i stopniu związania adresatów ich treścią. Stąd, jako instytucja prawa bankowego, bankowe normy ostrożnościowe tworzyły złożoną strukturę.

Główny filar regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych stanowią przepisy ustawy pr. bank. Poszczególne bankowe normy ostrożnościowe rozmieszczono w niej w kilku rozdziałach poświęconych konkretnym aspektom funkcjonowania banków[5], przy czym szczególnie istotny z punktu widzenia rozpatrywanych norm jest rozdział 10 zatytułowany „Fundusze własne, kapitał wewnętrzny i gospodarka finansowa banków" (art. 126–130).

[2] D. Daniluk, *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996, s. 74.

[3] Wyrok z dnia 29.01.2002 r. (sygn. K 19/01), opublikowany w OTK-A ZU 2002, nr 1, poz. 1.

[4] Obszerną kompilację prezentowanych w literaturze przedmiotu klasyfikacji i katalogów tychże norm zawarto w M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011, s. 58–75.

[5] Przepisy te zawarto m.in. w rozdziale 1 „Przepisy ogólne" (art. 6a–6d, 8–10), rozdziale 5 „Kredyty i pożyczki pieniężne oraz zasady koncentracji zaangażowań" (art. 70–71, 79–79c), rozdziale 8 „Szczególne obowiązki i uprawnienia banków" (art. 92a).

Jednakże w niektórych przepisach, odnoszących się do zasad ostrożnego działania banków, ze względu na ich wysoce specjalistyczny i techniczny charakter, zawarte były dotychczas delegacje ustawowe skierowane do Komisji Nadzoru Finansowego (dalej jako KNF) do wydania szeregu aktów wykonawczych, których przepisy miały precyzować odnośne unormowania ustawowe bądź kreować w określonym w delegacji zakresie bardziej szczegółowe normy ostrożnościowe. Realizacja owych uprawnień przez KNF następowała w formie wydawanych przez nią aktów podustawowych, tj.:

– uchwał – poprzez które KNF mogła w wyznaczonym zakresie określić wiążące względem banków normy ostrożnościowe[6], oraz
– niewiążących rekomendacji – niewładczych form działania KNF, dotyczących „dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami"[7].

W konsekwencji stosowania tak ukształtowanej, trójpoziomowej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, podstawowe znaczenie wśród źródeł rozpatrywanych norm przypisywano uchwałom KNF, w których umieszczono większość spośród adresowanych do banków zasad ostrożnego działania. Natomiast rekomendacje KNF uznawano za element dopełniający i spinający dotychczasową strukturę regulacji tychże norm.

Rozwiązania przyjęte w unijnym pakiecie CRD IV/CRR

Wobec zapoczątkowanego w 2007 r. w Stanach Zjednoczonych światowego kryzysu finansowego na forum UE podjęto szereg działań zmierzających do przywrócenia

[6] Zamieszczanie bankowych norm ostrożnościowych, którym nadano przymiot „wiążących" (art. 137 pkt 3 pr. bank., art. 128 ust. 8 pr. bank.), w przepisach aktów podustawowych – uchwałach KNF nie znajduje uzasadnienia na gruncie ustanowionego w art. 87 ust. 1 Konstytucji RP (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.) zamkniętego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego. Niejasności w kwestii charakteru prawnego uchwał KNF nie wyeliminowała w pełni koncepcja szerokiego rozumienia pojęcia „podległość organizacyjna", zaprezentowana przez TK w uzasadnieniu prawnym wyroku z dnia 28.06.2000 r. (sygn. K 25/99; opublikowano w OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141 oraz Dz. U. z 2000 r. Nr 53, poz. 648), a poddana krytyce w literaturze przedmiotu, o czym szerzej w E. Fojcik-Mastalska, *Podustawowe źródła prawa bankowego po nowelizacji*, „Prawo Bankowe" 2002, nr 4, s. 52. W rezultacie wskazywano, iż przepisy pr. bank. zawierające upoważnienia dla KNF do wydania aktów wykonawczych, którym przydano walor „powszechnego obowiązywania", należy uznać za sprzeczne z art. 87 ust. 1 Konstytucji, o czym szerzej w E. Rutkowska-Tomaszewska, *Charakter prawny uchwał Komisji Nadzoru Finansowego (norm ostrożnościowych)*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wrocław 2009, s. 153–154. Stąd w literaturze przedmiotu prezentowano postulaty zmian w strukturze regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, zalecając rezygnację z delegacji do wydawania uchwał przez KNF na rzecz delegacji do wydawania rozporządzeń przez upoważniony konstytucyjne organ, o czym szerzej L. Góral, *Nadzór bankowy*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz,* LexisNexis, Warszawa 2007, s. 687.

[7] Art. 137 pkt 5 pr. bank., obowiązujący od dnia 01.05.2004 r.

stabilności i wzmocnienia jednolitego rynku finansowego, działającego w ramach unijnego rynku wewnętrznego[8].

W odniesieniu do materii bankowych norm ostrożnościowych zasadniczym rezultatem owych działań było przyjęcie tzw. pakietu CRD IV/CRR, który współtworzą dwa akty ustawodawcze unijnego prawa pochodnego:

– rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (ang. *Capital Requirements Regulation*, dalej jako rozporządzenie CRR)[9], oraz
– dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (ang. *Capital Requirements Directive IV*, dalej jako dyrektywa CRD IV)[10].

Ze względu na rozdzielenie normowanej materii w dwóch aktach jako źródło bankowych norm ostrożnościowych kluczowe znaczenie ma rozporządzenie CRR. Niemniej w preambułach tych aktów podkreśla się, że oba akty (jako ramowe) należy interpretować wspólnie, gdyż powinny łącznie stanowić ramy prawne regulujące działalność bankową, ramy nadzoru oraz zasady ostrożnościowe dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych.

Ponadto, nacisk kładzie się na obraną w pakiecie CRD IV/CRR metodę harmonizacji krajowych porządków prawnych państw członkowskich UE w obrębie jednolitego rynku finansowego UE, zwłaszcza sektora bankowego. Wobec ujawniających się dotychczas rozbieżności i niespójności w przepisach krajowych państw członkowskich, które skutkowały powstawaniem barier handlowych, zakłóceń konkurencji oraz skłaniały adresatów norm ostrożnościowych do arbitrażu regulacyjnego, zrezygnowano ze stosowanej dotychczas jako zasada minimalnej harmonizacji na rzecz harmonizacji maksymalnej[11].

[8] Kierunek tych działań wyznaczono w oparciu o zalecenia zawarte w raporcie końcowym Grupy wysokiego szczebla pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a, który to raport opublikowano dnia 25.02.2009 r. a przygotowano na zlecenie Komisji Europejskiej (dalej jako KE), źródło: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf, dostęp 10.11.2015.

[9] Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27.06.2013 r., s. 1.

[10] Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27.06.2013 r., s. 338. Określenie „CRD IV" odzwierciedla stopniowe ewoluowanie regulacji prawnej objętej przepisami dyrektywy materii (dyrektywę „CRD III" opublikowano w Dz. Urz. UE L 329 z dnia 14.12.2010 r., s. 3, dyrektywę „CRD II" opublikowano w Dz. Urz. UE L 302 z dnia 17.11.2009 r., s. 97, dyrektywę CRD opublikowano w Dz. Urz. UE L 177 z dnia 30.06.2006 r., s. 1). Oba akty prawne składające się na pakiet CRD IV/CRR weszły w życie z dniem 01.01.2014 r.

[11] Zob. pkt 8–9 oraz 11–12 Preambuły rozporządzenia CRR.

W kontekście bankowych norm ostrożnościowych zmiana ta urzeczywistnia się przede wszystkim poprzez przeniesienie trzonu regulacji z dyrektywy – aktu dwustopniowego, tj. wymagającego implementacji do krajowych porządków prawnych, wiążącego adresatów (państwa członkowskie UE) w odniesieniu do rezultatu, który ma zostać osiągnięty, przy jednoczesnym pozostawieniu im swobody wyboru formy i środków, co służyć ma zbliżeniu ustawodawstw krajowych (art. 288 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE)[12] – do rozporządzenia – aktu jednostopniowego (niewymagającego implementacji) o charakterze ogólnym (abstrakcyjnym i generalnym), wiążącego w całości i bezpośrednio, przez co staje się on integralną częścią krajowych porządków prawnych, czego efektem jest unifikacja prawa na obszarze UE w zakresie objętym jego regulacją (art. 288 ust. 2 TFUE)[13].

W konsekwencji, swoistym *novum* wynikającym z rozwiązań przyjętych w drodze pakietu CRD IV/CRR jest wyniesienie rozporządzenia do roli zasadniczego źródła bankowych norm ostrożnościowych, przy jednoczesnym zachowaniu dyrektywy w unijnej strukturze regulacji rozpatrywanych norm jako istotnego źródła tych norm.

Regulacje zawarte w przywołanych powyżej aktach ramowych pakietu CRD IV/CRR są uszczegóławiane i precyzowane w aktach nieustawodawczych, tj.:

– w wiążących regulacyjnych standardach technicznych – wydawanych w formie aktu delegowanego, których przedmiotem jest uzupełnienie lub zmiana niektórych, innych niż istotne, postanowień aktu ustawodawczego (art. 290 TFUE), oraz
– w wiążących wykonawczych standardach technicznych – wydawanych w formie aktu wykonawczego, jeżeli konieczne jest zapewnienie jednolitych warunków wykonywania aktów (ustawodawczych) prawnie wiążących UE (art. 291 TFUE)[14].

Kompetencje do wydawania standardów technicznych przyznano KE[15], która wydaje je w formie rozporządzeń lub decyzji[16]. Jednakże ze względu na specyfikę i złożoność normowanej w nich materii, w szczególności bankowych norm ostrożnościowych,

[12] Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30.03.2010 r., s. 49 (dalej jako TFUE). Zob. A. Jurkowska-Zeidler, *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 136–151.

[13] *Ibidem*.

[14] Wykaz przyjętych i opublikowanych standardów technicznych jest dostępny na stronie KE pod adresem: http://ec.europa.eu/finance/bank/regcapital/acts/index_en.htm; dostęp 10.11.2015; ponadto są one publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej.

[15] Zgodnie z art. 10 ust. 4 oraz art. 16 ust. 4 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24.11.2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz. Urz. UE L 331 z dnia 15.12.2010 r., s. 12).

[16] Decyzja jest aktem prawnie wiążącym w całości, a jeśli wskazuje się w niej adresatów, jest ona prawnie wiążąca tylko dla nich (art. 288 ust. 4 TFUE).

opracowywanie i przedkładanie KE projektów tych aktów powierzono Europejskiemu Urzędowi Nadzoru Bankowego (dalej jako EBA) jako organowi dysponującemu wysoko wykwalifikowanym zapleczem eksperckim.

Jak wskazuje się w preambułach obu aktów ramowych, wiążące regulacyjne i wykonawcze standardy techniczne, jako źródła bankowych norm ostrożnościowych, służyć mają konwergencji krajowych praktyk nadzorczych, a także przyczyniać się do spójnej harmonizacji przepisów oraz jednakowego ich stosowania, dzięki czemu urzeczywistniony zostanie postulat stworzenia jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych (*single rulebook*). W rezultacie mają zostać ukształtowane jednolite ramy ostrożnościowe europejskiego rynku finansowego, zapewniające równe warunki konkurowania na tym rynku (*level playing field*) oraz właściwą ochronę deponentów, inwestorów i konsumentów aktywnych na rynku. Stąd akty te stanowią niezwykle ważny element unijnej struktury regulacji bankowych norm ostrożnościowych.

Natomiast, jako pomocnicze i uzupełniające źródła rozpatrywanych norm ostrożnościowych postrzegać można akty prawnie niewiążące, tj.:

– wytyczne i zalecenia wydawane przez EBA, jak również przez pozostałe europejskie sektorowe urzędy nadzoru, a dotyczące zagadnień nieobjętych treścią standardów technicznych,
– ostrzeżenia oraz zalecenia, o charakterze ogólnym albo szczegółowym, wydawane przez Europejską Radę ds. Ryzyka Systemowego (dalej jako ESRB)[17].

Wytyczne i zalecenia EBA mają na celu wzmocnienie spójności i skuteczności stosowanych praktyk nadzorczych oraz usprawnienie wdrożenia prawa wspólnotowego do krajowych porządków prawnych, przez co odgrywają również istotną rolę w tworzeniu wspomnianego jednolitego zbioru przepisów (*single rulebook*). Adresatami tych aktów są właściwe krajowe organy nadzoru lub instytucje finansowe, które zobowiązane są dołożyć wszelkich starań, aby stosować się do wskazówek tam zawartych, przy czym wobec organów nadzoru wprowadzono mechanizm „zastosuj albo uzasadnij" (*comply or explain*)[18], umożliwiający wywieranie presji w celu skłonienia ich do stosowania wytycznych i zaleceń.

[17] W efekcie wykonania zaleceń raportu Grupy Larosière'a utworzono dwufilarowy model nadzoru nad jednolitym rynkiem finansowym UE, oparty na filarze mikroostrożnościowym – Europejskim Systemie Nadzoru Finansowego (dalej jako ESFS), który współtworzą 3 sektorowe europejskie urzędy nadzoru: Europejski Urząd Nadzoru Bankowego (EBA), Europejski Urząd Nadzoru Ubezpieczeń i Pracowniczych Programów Emerytalnych (EIOPA), Europejski Urząd Nadzoru Giełd i Rynku Papierów Wartościowych (ESMA), Wspólny Komitet Europejskich Urzędów Nadzoru, organy nadzoru państw członkowskich UE oraz Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego (ESRB), która stanowi zarazem filar makroostrożnościowy nadzoru.

[18] Art. 16 ust. 1–3 rozporządzenia, przywołanego w przypisie nr 15.

Natomiast ostrzeżenia i zalecenia wydawane przez ESRB odnoszą się zasadniczo do kwestii ryzyka systemowego, którego monitorowanie, ocena oraz przeciwdziałanie jego negatywnym skutkom to zadania ESRB, nakierowane na zwiększenie odporności systemu finansowego na wstrząsy. W przypadku zidentyfikowania znaczącego ryzyka zagrażającego realizacji tego celu ESRB wydaje powyższe akty w sprawie podjęcia właściwych działań zaradczych, kierując je do całej UE lub do co najmniej jednego państwa członkowskiego, europejskiego sektorowego urzędu nadzoru, krajowego organu nadzoru[19].

W kontekście unijnej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych przyjęcie pakietu CRD IV/CRR spowodowało znaczące przekształcenia tej struktury. Kładąc nacisk na spójność, przejrzystość, a zarazem elastyczność wprowadzonych rozwiązań, stworzono 3-poziomową strukturę regulacji, opartą w głównej mierze na akcie (jednolicie) bezpośrednio stosowanym we wszystkich państwach członkowskich UE oraz na zasadzie harmonizacji maksymalnej. Ponadto, aby zintensyfikować ujednolicenie praktyk nadzorczych oraz właściwe wdrożenie przepisów pakietu do krajowych porządków prawnych, przystąpiono do realizacji koncepcji jednolitego zbioru przepisów w odniesieniu do europejskiego rynku finansowego, czemu służyć mają w głównej mierze nowe źródła bankowych norm ostrożnościowych – prawnie wiążące (regulacyjne i wykonawcze) standardy techniczne, a także prawnie niewiążące wytyczne i zalecenia organów ESFS.

Nowy model krajowej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych

Wobec przyjęcia pakietu CRD IV/CRR polski ustawodawca zobowiązany był dostosować przepisy polskiego prawa do postanowień nowych aktów prawa unijnego. Dlatego też w Ministerstwie Finansów podjęto prace nad opracowaniem projektu ustawy nowelizującej dotychczasowe brzmienie przepisów pr. bank., w których wyniku przedłożono finalny projekt ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw z dnia 15 kwietnia 2015 r. (dalej jako projekt nowelizacji)[20]. Projekt ten rozpatrywano w izbach Parlamentu wspólnie z projektem ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym

[19] Art. 16 i 17 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24.11.2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331 z dnia 15.12.2010 r., s. 1). Również w odniesieniu do stosowania tych aktów przyjęto mechanizm „działaj albo uzasadnij" (*act or explain*).

[20] Projekt ustawy nowelizującej z dnia 15.04.2015 r. dostępny jest na stronie internetowej Rządowego Centrum Legislacji pod adresem: https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/216475/216514/216515/dokument159239.pdf, dostęp 10.11.2015.

i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, skutkiem czego oba projekty, uchwalone dnia 5 sierpnia 2015 r., ogłoszono w Dzienniku Ustaw jako jedną ustawę pod tymże tytułem (dalej jako u.n.m.z.k.)[21].

Pod kątem struktury regulacji bankowych norm ostrożnościowych, wśród zmian pr. bank. dokonanych mocą przepisów u.n.m.z.k. podkreślenia wymaga przede wszystkim sposób dostosowania przepisów pr. bank. do rozwiązań wprowadzonych w rozporządzeniu CRR – akcie bezpośrednio stosowanym w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich UE. Mianowicie, w u.n.m.z.k. zawarto liczne odesłania do przepisów rozporządzenia CRR, co przejawia się szczególnie wyraźnie w nowym brzmieniu przepisów przywołanego wcześniej rozdziału 10 pr. bank., zatytułowanego „Fundusze własne, kapitał wewnętrzny i gospodarka finansowa banków" (art. 126–130). Poprzez dokonaną nowelizację z przepisów tego rozdziału usunięto dotychczasowe definicje: funduszy własnych, podstawowych, uzupełniających oraz miarę współczynnika wypłacalności, zastępując te unormowania licznymi odesłaniami do konkretnych przepisów rozporządzenia CRR. Włączenie w taki sposób przepisów owego rozporządzenia do pr. bank. dodatkowo uwypukla nowe brzmienie art. 133 ust. 1 pkt 2 pr. bank., wedle którego celem nadzoru jest zapewnienie zgodności działania banków z przepisami pr. bank., rozporządzenia CRR, ustawy o NBP, statutem oraz decyzją o wydaniu zezwolenia na utworzenie banku[22].

W odniesieniu do modelu regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, równie istotną kwestią jest konieczność prawidłowego wskazania w przepisach prawa krajowego „organu właściwego" w rozumieniu dyrektywy CRD oraz rozporządzenia CRR[23]. Termin „organ właściwy" zdefiniowano jako organ lub podmiot publiczny oficjalnie uznany, upoważniony do sprawowania nadzoru nad instytucjami finansowymi, w ramach systemu nadzorczego funkcjonującego w danym państwie[24], a któremu w aktach pakietu CRD IV/CRR przyznano upoważnienia do unormowania wybranych zagadnień, wymogów szczegółowych w przepisach prawa krajowego.

Mając na uwadze uwarunkowania systemowe oraz ustrojowe, ukształtowane w polskim porządku prawnym – zamknięty katalog źródeł powszechnie obowiązującego prawa oraz zamknięty katalog organów mogących wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego, a także wyrażony w art. 92 ust. 2 Konstytucji zakaz subdelegacji – wykluczające możliwość stanowienia takich aktów przez KNF, w u.n.m.z.k. przyjęto specyficzne rozwiązanie. Ponieważ to KNF wyznaczono co do zasady jako organ właściwy,

[21] Dz.U. z 2015 r., poz. 1513. Większość przepisów ustawy weszła w życie z dniem 01.11.2015 r.

[22] Art. 68 pkt 50 u.n.m.z.k.

[23] Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15.04.2015 r., s. 3, dokument dostępny pod adresem: https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/216475/216514/216515/dokument159240.pdf, dostęp 10.11.2015.

[24] Art. 4 ust. 1 pkt 40 rozporządzenia CRR oraz art. 3 ust. 1 pkt 36 dyrektywy CRD IV.

dlatego to Komisji przyznano uprawnienia do działania w wypadkach, w których jako instrument wykonywania określonej kompetencji wskazano akt stosowania prawa bądź akt generalny o charakterze niewładczym. Jednakże z zakresu jej kompetencji wydzielono obszar kompetencji prawodawczych, dotyczących stanowienia podustawowych aktów normatywnych (prawnie wiążących), i w tym zakresie uprawnienia organu właściwego przyznano każdorazowo ministrowi kierującemu działem administracji rządowej – ministrowi właściwemu ds. instytucji finansowych (dalej jako minister właściwy), który będzie je realizować wydając rozporządzenia[25]. Niemniej, aby zapewnić możliwie najpełniejszą realizację rozwiązań przyjętych w pakiecie CRD IV/CRR w ramach ustrojowych polskiego porządku prawnego, w u.n.m.z.k. przewidziano mechanizm współdziałania KNF z ministrem właściwym przy wydawaniu tychże aktów podustawowych poprzez przedkładanie opinii, poprzedzających wydanie wyszczególnionych rozporządzeń[26].

W konsekwencji z pr. bank. wyeliminowano przepisy zawierające upoważnienia KNF do wydawania uchwał o walorze „powszechnego obowiązywania"[27] na rzecz wprowadzanych przepisami u.n.m.z.k. delegacji do wydania rozporządzeń przez ministra właściwego ds. instytucji finansowych. Zakres przedmiotowy tychże delegacji, przy których formułowaniu także posłużono się na ogół odesłaniami do konkretnych przepisów rozporządzenia CRR, jest w pewnym stopniu zbieżny z zakresem uchylonych upoważnień dla KNF, ale odnosi się także do nowych rozwiązań i instytucji, wprowadzonych postanowieniami unijnego pakietu. Stąd w rozporządzeniach, wydanych na podstawie delegacji przez ministra właściwego, zamieszczony zostanie zbiór bankowych norm ostrożnościowych dopełniający unormowania ustawowe oraz zawarte w aktach prawa UE.

Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w myśl postanowień aktów pakietu CRD IV/CRR i wobec wspomnianego postulatu utworzenia jednolitego zbioru przepisów (*single rulebook*), przepisy krajowe państw członkowskich UE, do których wydania upoważniono właściwe organy, mają co do zasady dotyczyć materii nieunormowanej przepisami aktów prawa unijnego. W przypadku zaś pojawienia się przepisów krajowych regulujących odmiennie zagadnienie unormowane w przepisach aktu prawa unijnego, zgodnie z zasadą prymatu prawa UE[28] te właśnie przepisy znajdą zastosowanie.

Uchylenie upoważnień kierowanych do KNF do wydawania uchwał wiąże się z uchyleniem większości tychże aktów podjętych dotąd przez Komisję. Jednakże, w celu

[25] Zgodnie z § 1 ust. 2 pkt 3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 22.09.2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2014 r., poz. 1256) działem administracji rządowej – instytucje finansowe – kieruje Minister Finansów.

[26] Zob. art. 68 pkt 45 lit. i u.n.m.z.k.

[27] Zob. art. 68 pkt 45 lit. j oraz pkt 53 lit. a u.n.m.z.k.

[28] Szerzej o tej zasadzie w: S. Biernat, *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, t. XXV, s. 47-61.

zapewnienia ciągłości regulacji – uniknięcia ewentualnej luki regulacyjnej, mogącej się ujawnić w związku z uchyleniem uchwał KNF, a przed wydaniem przewidzianych w delegacjach rozporządzeń – w u.n.m.z.k. zawarto szereg przepisów przejściowych[29], w myśl których wymienione tam przepisy pr. bank., zawierające upoważnienia dla KNF, zachowują moc w dotychczas obowiązującym brzmieniu do czasu wydania przepisów wykonawczych na podstawie delegacji ustawowych w brzmieniu nadanym im w u.n.m.z.k.

W odniesieniu do skonstruowanej w u.n.m.z.k. struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych należy również podkreślić, iż w ustawie tej zachowano upoważnienie kierowane do KNF do wydawania rekomendacji dotyczących dobrych praktyk ostrożnego i stabilnego zarządzania bankami[30], co koreluje z założeniem przyznania KNF, jako organowi właściwemu, kompetencji do wydawania aktów generalnych o charakterze niewładczym. Zmiany wprowadzone poprzez przepisy u.n.m.z.k. nie spowodują więc wyeliminowania wydanych dotychczas przez KNF rekomendacji, podobnie jak nie wpłyną na ich prawnie niewiążący charakter, niemniej znaczna część zawartych w nich wskazówek i wytycznych, dotyczących zagadnień unormowanych (odmiennie) w aktach prawnie wiążących – krajowych bądź unijnych – ulegnie dezaktualizacji. Oznacza to, iż od chwili wejścia w życie zmian pr. bank., dokonanych na mocy przepisów u.n.m.z.k., rekomendacje KNF stają się podstawowym instrumentem realizacji przez Komisję funkcji regulacyjnej.

Mając na uwadze zaprezentowane pokrótce zmiany w modelu regulacji bankowych norm ostrożnościowych, będące rezultatem wejścia w życie przepisów u.n.m.z.k., należy zaakcentować dostosowanie katalogu źródeł rozpatrywanych norm do uwarunkowań systemowych oraz ustrojowych, funkcjonujących w polskim porządku prawnym. Efektem kształtowania nowej (krajowej) struktury regulacji prawnej owych norm w oparciu o ustawę pr. bank., rozporządzenia ministra kierującego działem administracji rządowej – instytucje finansowe – oraz rekomendacje KNF jest dostosowanie tej struktury do konstytucyjnego katalogu źródeł prawa powszechnie obowiązującego i osadzenie jej w obowiązujących ramach ustrojowych, przy jednoczesnym respektowaniu ograniczeń z tych ram wynikających. Tym samym wypełnione zostały postulaty przekształcenia dotychczasowego modelu regulacji prawnej rozpatrywanych norm.

[29] Art. 94 u.n.m.z.k.

[30] Art. 68 pkt 53 u.n.m.z.k. zmieniający dotychczasowe brzmienie art. 137 pr. bank.

Podsumowanie

W odpowiedzi na wyzwania, przed jakimi w obliczu światowego kryzysu finansowego stanęli prawodawcy (krajowi i międzynarodowi) oraz organy nadzorcze rynku finansowego, na poziomie UE opracowano pakiet CRD IV/CRR, mający na celu udoskonalenie ram prawnych jego funkcjonowania – m.in. norm ostrożnościowych – co w efekcie ma się przyczynić do przywrócenia i wzmocnienia stabilności rynku finansowego.

W kontekście struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych swoiste *novum*, wprowadzone poprzez unormowania zawarte w tymże pakiecie, stanowi przyjęcie metody harmonizacji maksymalnej jako zasady i wynikające stąd przesunięcie punktu ciężkości w unijnej strukturze regulacji rozpatrywanych norm z dyrektyw na rzecz rozporządzenia – aktu wiążącego w całości i stosowanego bezpośrednio w krajowych porządkach prawnych państw członkowskich UE. Te przeobrażenia w unijnej strukturze regulacji norm ostrożnościowych służyć mają urzeczywistnieniu koncepcji utworzenia jednolitego zbioru przepisów dotyczących usług finansowych (*single rulebook*), z czym wiąże się wprowadzenie do unijnego katalogu źródeł norm ostrożnościowych nowych rodzajów aktów – wiążących standardów technicznych, wydawanych w formie aktów delegowanych bądź wykonawczych, a także aktów o charakterze niewiążącym (wytycznych i zaleceń europejskich organów nadzoru, zaleceń i ostrzeżeń ESRB) – jako instrumentów zapewniających elastyczność regulacji, spójność wdrożenia i stosowania rozpatrywanych norm oraz konwergencję krajowych praktyk nadzorczych w obrębie jednolitego rynku finansowego UE. Konsekwencją tych przeobrażeń jest rozbudowanie unijnej struktury regulacji bankowych norm ostrożnościowych jak również samej materii regulowanej poprzez te normy.

Przyjęcie pakietu CRD IV/CRR i wynikający stąd obowiązek dostosowania do jego postanowień unormowań obowiązujących w polskim porządku prawnym ma niebagatelny wpływ na ukształtowaną w tym porządku strukturę regulacji prawnej rozpatrywanych norm.

Dotychczasowy model tej struktury, oparty na ustawie pr. bank. jako jej rdzeniu, ale w przeważającym stopniu tworzony przez uchwały KNF jako główne źródła bankowych norm ostrożnościowych, a dopełniany przez prawnie niewiążące rekomendacje KNF, był przedmiotem szerokiej dyskusji i sporów co do jego zgodności z zakreślonymi konstytucyjnie ramami prawnoustrojowymi, dlatego też wysuwano postulaty zmian tak ukształtowanej struktury regulacji.

Postulaty te właśnie zostały spełnione, bowiem poprzez przepisy ustawy o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym, uchwalonej w celu wdrożenia do polskiego porządku prawnego postanowień pakietu CRD IV/CRR, wyeliminowano z pr. bank. upoważnienia KNF

do wydawania uchwał. Uprawnienia w przedmiocie stanowienia aktów podustawowych, wykonawczych względem przepisów pr. bank., przyznano ministrowi kierującemu działem administracji rządowej – ministrowi właściwemu ds. instytucji finansowych, który będzie je realizować w formie rozporządzeń. Niemniej jednak zachowano uprawnienie KNF do wydawania prawnie niewiążących rekomendacji. Zaletą takiego rozwiązania jest usunięcie wątpliwości w kwestii zgodności z Konstytucją przepisów zawierających upoważnienia KNF do formułowania wiążących bankowych norm ostrożnościowych w uchwałach oraz dostosowanie struktury regulacji do obowiązujących, konstytucyjnych ram ustrojowo-prawnych.

Ponadto, ze względu na przeobrażenia unijnej struktury regulacji bankowych norm ostrożnościowych, w nowym (krajowym) modelu regulacji prawnej rozpatrywanych norm ustawa pr. bank. nie będzie samoistnym trzonem tej regulacji, gdyż poprzez zawarcie w jej przepisach licznych odesłań do postanowień rozporządzenia CRR ten właśnie akt prawny pełnić będzie rolę podstawowego źródła bankowych norm ostrożnościowych. Co więcej, zdecydowanie większy nacisk położono na zgodność wprowadzanych do polskiego porządku prawnego norm ostrożnościowych z unormowaniami zawartymi w aktach prawa unijnego.

Efektem wejścia w życie znowelizowanych przepisów pr. bank. jest zatem ukształtowanie nowej, wielopłaszczyznowej i wewnętrznie rozbudowanej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, w której obok wiążących krajowych źródeł tych norm – ustawy pr. bank. oraz rozporządzeń – równolegle mają zastosowanie normy ostrożnościowe formułowane w wiążących aktach prawa UE: rozporządzeniu CRR, dyrektywie CRD IV oraz (regulacyjnych, a także wykonawczych) standardach technicznych; dopełnieniem tej struktury są źródła rozpatrywanych norm o charakterze prawnie niewiążącym, tworzone zarówno na szczeblu unijnym jak i krajowym. Takie ukształtowanie modelu regulacji bankowych norm ostrożnościowych będzie wymagało zintensyfikowania współpracy oraz koordynacji działań unijnego organu nadzoru bankowego oraz jego krajowych odpowiedników i pozostałych podmiotów zaangażowanych w proces kreowania rozpatrywanych norm i nadzoru nad ich stosowaniem przez ich adresatów. Dla tych ostatnich natomiast będzie to oznaczać konieczność zaadaptowania nowych metod monitorowania zmian w zakresie obowiązujących norm ostrożnościowych oraz udoskonalenia narzędzi służących zapewnieniu ich właściwego stosowania (*compliance*).

Jednakże wobec ujawniających się mankamentów rozwiązań przyjętych w aktach unijnego pakietu nie można wykluczyć kolejnych modyfikacji nowo ukształtowanej struktury regulacji prawnej bankowych norm ostrożnościowych, a z pewnością należy oczekiwać zmian co do samej materii w nich regulowanej.

Bibliografia

Literatura

Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, t. XXV.

Daniluk D., *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996.

Fojcik-Mastalska E., *Podustawowe źródła prawa bankowego po nowelizacji*, „Prawo Bankowe" 2002, nr 4.

Góral L., *Nadzór bankowy*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz,* Lexis-Nexis, Warszawa 2007.

Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.

Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.

Rutkowska-Tomaszewska E., *Charakter prawny uchwał Komisji Nadzoru Finansowego (norm ostrożnościowych)*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wrocław 2009.

Źródła

Akty prawne

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. UE C 83 z dnia 30 marca 2010 r., s. 49).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r., s. 338).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 575/2013 z dnia 26 czerwca 2013r. w sprawie wymogów ostrożnościowych dla instytucji kredytowych i firm inwestycyjnych, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 648/2012 (Dz. Urz. UE L 176 z dnia 27 czerwca 2013 r., s. 1).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1092/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie unijnego nadzoru makroostrożnościowego nad systemem finansowym i ustanowienia Europejskiej Rady ds. Ryzyka Systemowego (Dz. Urz. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010 r., s. 2).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1093/2010 z dnia 24 listopada 2010 r. w sprawie ustanowienia Europejskiego Urzędu Nadzoru (Europejskiego Urzędu Nadzoru

Bankowego), zmiany decyzji nr 716/2009/WE oraz uchylenia decyzji Komisji 2009/78/WE (Dz. Urz. UE L 331 z dnia 15 grudnia 2010 r.).

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o nadzorze makroostrożnościowym nad systemem finansowym i zarządzaniu kryzysowym w systemie finansowym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1513).

Ustawa z dnia z dnia 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe (tj. Dz.U. z 2015 r., poz. 128).

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 22 września 2014 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Finansów (Dz.U. z 2014 r., poz. 1256).

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 29.01.2002 r., sygn. K 19/01, OTK-A ZU 2002, nr 1, poz. 1.

Wyrok TK z dnia 28.06.2000r., sygn. K 25/99, OTK ZU 2000, nr 5, poz. 141.

Internet

Projekt z dnia 15 kwietnia 2015 r. ustawy o zmianie ustawy – Prawo bankowe, ustawy o obrocie instrumentami finansowymi oraz niektórych innych ustaw, źródło: https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/216475/216514/216515/dokument159239.pdf [dostęp 10.11.2015].

Raport Grupy wysokiego szczebla ds. nadzoru finansowego w UE (High-Level Group on Financial Supervision in the EU) pod przewodnictwem Jacques'a de Larosière'a, Bruksela, 25 lutego 2009, źródło: http://ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_pl.pdf, [dostęp 10.11.2015].

Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 15 kwietnia 2015 r., źródło: https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/216475/216514/216515/dokument159240.pdf, [dostęp 10.11.2015].

The new legal framework for banking prudential regulation

Summary: This paper analyses the legal framework for banking prudential regulation, i.e. the catalogue of legal acts (sources) in which banking prudential requirements are included. Its previous model had encompassed three main sources of banking prudential regulation: the statute: Banking Law, resolutions of Financial Supervision Commission and legally nonbinding, supervisory recommendations of the aforementioned Commission. It had provoked disputes and controversy over its conformity with a constitutionally determined range of binding legal acts of general application and resulted in articulating proposals of relevant changes to that structure. Meanwhile, in response to the global financial crisis, the European Union adopted so-called "CRD IV/CRR package" aiming at restoring the stability and strengthening the resilience of the single EU financial market, especially banking sector. One of the measures to reach that goal, introduced by the provisions of the Capital Requirements Directive IV (CRD IV) and the Capital Requirements Regulation (CRR), which together constitute a legislative package, is a reform of the EU legal framework for prudential requirements for credit institutions and investment firms. Due to the maximum harmonization, established as the new rule, and the concept of creating uniform set of prudential requirements (*single rulebook*), the core requirements are comprised in regulation (CRR), whereas reshaped EU legal framework has been enlarged by new types of binding legal acts (sources): regulatory

and implementing technical standards, accompanied by nonbinding guidelines and recommendations issued by EBA as well as warnings and recommendations issued by ESRB. Adoption of the package provided a stimulus to enactment of an amendment to the statute: Banking Law. Under the provisions of the amended statute, changes to the legal framework for banking prudential regulation result in eliminating from that catalogue the resolutions of Financial Supervision Commission, conferring the power to adopt pertinent regulations on the Minister of Finance and ensuring the effective application of EU legislation. The new model of national legal framework for banking prudential regulation complies with constitutionally determined range of binding legal acts of general application and shall facilitate the convergence of regulatory framework and supervisory policies within the single EU financial market.

Marzena Karpińska

Formy finansowania projektów w procesie transferu technologii

Streszczenie: Na podstawie literatury przedmiotu oraz własnych doświadczeń autor przybliża najważniejsze kwestie dotyczące możliwości finansowania działalności związanej z transferem technologii. Pod pojęciem transferu technologii należy rozumieć przenoszenie wiedzy technicznej do praktyki gospodarczej, a jak powszechnie wiadomo, poruszany problem jest niezwykle istotny w związku z rozwojem gospodarczym całego kraju.

Słowa kluczowe: Venture Capital, Aniołowie Biznesu, projekty dofinansowane z UE, transfer technologii

Wprowadzenie

Zgodnie z przyjętymi definicjami uznać można, że projekty stanowią kompleksową serię działań zmierzających do osiągnięcia założonego celu w oznaczonym czasie, przy określonym budżecie. W związku z tym, że są one wykorzystywane najczęściej do realizacji przedsięwzięć innowacyjnych, uznać można, że służą one wspieraniu procesu transferu technologii oraz komercjalizacji wiedzy, a tym samym determinują wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw na rynku. Na wzrost gospodarczy przekłada się zdolność przedsiębiorstw do tworzenia innowacyjnych procesów i produktów w ramach powiązań między ośrodkami badawczo-naukowymi, władzami samorządowymi oraz finansowymi i pozafinansowymi instytucjami otoczenia biznesu.

Celem opracowania jest przedstawienie form finansowania projektów realizowanych w innowacyjnych przedsiębiorstwach. Poruszane problemy mają istotne znaczenie, gdyż jak powszechnie wiadomo, zarówno wiedza, jak i transfer technologii uznawane są za najważniejsze czynniki wzrostu gospodarczego zarówno w skali mikro, jak i makro.

Pojęcie i istota transferu technologii

W literaturze trudno doszukiwać się jednej definicji transferu technologii. Najczęściej pod tym pojęciem rozumie się przenoszenie danej wiedzy technicznej do szeroko

rozumianej praktyki gospodarczej. Transfer technologiczny może być określany zarówno w znaczeniu szerokim, jak i w wąskim[1].

W znaczeniu wąskim i tradycyjnym pojęcie transferu technologii traktowane było jako obrót licencjami, patentami, wzorami użytkowymi i *know-how*[2]. Natomiast współcześnie w znaczeniu szerokim transfer technologii oznacza „wszelkiego rodzaju formy dyfuzji innowacji oraz edukacji technicznej, jest to najczęściej proces rynkowy, […] który dokonuje się głównie pomiędzy sektorem nauki i badań, a sferą działalności produkcyjnej. Proces ten zachodzi także wewnątrz sfery gospodarczej oraz na styku: indywidualni wynalazcy – strefa gospodarcza"[3]. Poza przytoczonymi definicjami do transferu technologii zalicza się takie elementy, jak

– „zamówienia na realizację B+R – zlecane głównie przez duże przedsiębiorstwa, agencje i programy rządowe,
– inwestycje bezpośrednie, współpraca i fuzje firm, joint ventures,
– rynek technologii obejmujący obrót patentami, licencjami, *know-how*,
– zakup maszyn i urządzeń technicznych (modernizacja), będący rodzajem przenoszenia (wraz z rzeczowymi składnikami) nowej techniki, mogącej inspirować swoją konstrukcją i sposobem działania do naśladownictwa lub do tworzenia rozwiązań doskonalących,
– proces dydaktyczny (studenci przenoszą nabytą wiedzę w życie zawodowe),
– publikacje naukowe i popularno-naukowe, konferencje, seminaria, targi,
– nieformalne kontakty naukowców z praktykami – owocujące wymianą doświadczeń,
– wymiana pracowników,
– kontakty indywidualnych wynalazców z praktykami oraz naukowcami,
– kopiowanie obcych rozwiązań,
– doradztwo i pośrednictwo technologiczne,
– informacje o nowych technologiach, inspirowanie transferu,
– wspieranie przedsięwzięć innowacyjnych w małych i średnich przedsiębiorstwach"[4].

Transfer technologii może zachodzić na kilku płaszczyznach, a mianowicie między sferą gospodarczą a instytucjami sektora nauki i badań oraz między indywidualnymi wynalazcami a szeroko rozumianym biznesem, czyli przedsiębiorcami. Przedsiębiorstwa

[1] K. Poznańska, *Strefa badawczo-rozwojowa i przedsiębiorstwa w działalności innowacyjnej*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, SGH, Warszawa 2001, s. 69.

[2] K. Santarek, *Transfer technologii z uczelni do biznesu. Tworzenie mechanizmów transferu technologii*, PARP, Warszawa 2008, s. 67.

[3] K. B. Matusiak, E. Stawasz, *Przedsiębiorczość i transfer technologii. Polska perspektywa*, Żyrardowskie Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, Łódź – Żyrardów 1998, s. 20–21.

[4] K. Santarek, *op. cit.*, s. 67–68.

mają różną zdolność do przyjmowania i adaptacji innowacji w swoim środowisku. Są one uzależnione od wielu czynników, m.in. zasobów wytwórczych oraz potencjału ludzkiego. Istotną luką między zdolnością innowacyjną a planami firm związanymi z modernizacją i rozwojem obserwuje się szczególnie w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Przedsiębiorstwa te mają ograniczone możliwości konkurencyjne i rozwojowe, dlatego też są skłonne wykorzystywać usługi proinnowacyjne, zarówno publicznych, jak i komercyjnych instytucji. Proinnowacyjne usługi mają przede wszystkim na celu pobudzać absorpcję innowacji w firmach, ale również oddziaływać pobudzająco na przedsiębiorczość akademicką.

W ciągu dwóch ostatnich dekad w Polsce istotna część transferu technologii powstawała bez udziału środowiska naukowego, skupiając się jedynie w sferze gospodarczej. Obecnie trudno jest sobie wyobrazić współczesną gospodarkę bez sektora nauki i badań, co stanowi wynik przemian gospodarki światowej, charakteru technologii oraz wzrostu znaczenia MŚP[5].

Źródła i formy finansowania transferu technologii

Podstawowym czynnikiem wpływającym na poziom innowacyjności przedsiębiorstw oraz jednostek naukowo-badawczych jest niewątpliwie sposób ich finansowania. Do najczęściej wymienianych w literaturze przedmiotu form finansowania transferu technologii zalicza się podział na dwa podstawowe źródła – środki wewnętrzne i środki zewnętrzne.

W grupie wewnętrznych źródeł finansowania znajdują się przede wszystkim środki własne przedsiębiorstwa, które mogą pochodzić bądź z wypracowanego zysku, bądź ze sprzedaży części majątku. Zgodnie z przyjętymi założeniami przez Roberta Blażlaka i Konstantego Owczarka za środki własne w przypadku finansowania działalności innowacyjnej ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych uznaje się również kredyty bankowe zaciągnięte na pokrycie części kosztów związanych z inwestycją[6].

Szerszy wachlarz możliwości zdecydowanie dają zewnętrzne źródła finansowania działalności o charakterze innowacyjnym. Zasadny okazuje się tutaj podział na dwie grupy, a mianowicie na[7]:

– tradycyjnie ujmowane źródła – kredyty bankowe, leasing, Venture Capital, aniołowie biznesu,

[5] K. B. Matusiak, *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2005, s. 168–169.

[6] R. Blażlak, K. Owczarek, *Modele transferu technologii*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2013, s. 117.

[7] K. Santarek, *op. cit.*, s. 101.

– publiczne, budżetowe – których powstanie determinowane jest polityką Unii Europejskiej.

W tabeli 1 zaprezentowano zestawienie porównawcze cech kapitału własnego i obcego.

Tabela 1. Zestawienie cech kapitału własnego i obcego

Kapitał własny	Kapitał obcy
brak konieczności spłaty	konieczność spłaty kapitału
wypłata dywidendy nieobowiązkowa	obligatoryjność spłaty odsetek
dywidenda wypłacana jest z wypracowanego zysku netto – nie ma wpływu na podstawę opodatkowania	odsetki stanowią, co do zasady koszt uzyskania przychodu
większy udział w kapitale całkowitym świadczy o sile i niezależności finansowej	wysoki udział zwiększa ryzyko finansowe przedsiębiorstwa
swoboda wykorzystania przez zarządzających	możliwość wprowadzenia ograniczeń w zakresie wykorzystania – celowość przeznaczenia
wpływ na podejmowane decyzje w przedsiębiorstwie	brak wpływu dawcy na decyzje firmy
zwrot kapitału po zaspokojeniu roszczeń wierzycieli	uprzywilejowanie w kwestii zwrotu
brak gwarancji zwrotu	gwarancja zwrotu

Źródło: Opracowanie własne na podstawie T. Łuczka, *Kapitał obcy w małym i średnim przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Poznań 2001, s. 35–38.

Dobór odpowiednich źródeł finansowania zależy m.in. od następujących czynników:

– przedmiotu działalności i związanego z tym ryzyka,
– perspektyw rozwojowych oraz bieżącej sytuacji finansowo-ekonomicznej przedsiębiorstwa,
– dostępności instrumentów finansowych,
– sezonowego zapotrzebowania na kapitał,
– rzeczywistego kosztu pozyskania poszczególnych form kapitału.

Zawsze jednak należy pamiętać, że najistotniejszym czynnikiem determinującym źródło finansowania rozwoju wydaje się jednak faza rozwoju przedsiębiorstwa.

Na potrzeby niniejszego artykułu szerzej zaprezentowane zostaną tylko wybrane formy finansowania transferu technologii.

Venture Capital stanowi formę finansowania innowacyjnych przedsięwzięć poprzez „długoterminowe zaangażowanie kapitału, który pomaga nienotowanym na giełdzie przedsiębiorstwom finansować ich rozwój oraz osiągnąć sukces”[8]. Venture Capital przyjmuje najczęściej formę funduszy, które mogą być tworzone zarówno przez instytucje

[8] A. Kornasiewicz, *Venture Capital w krajach rozwiniętych i w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2004, s. 17.

publiczne – władze samorządowe oraz inwestorów prywatnych – przedsiębiorców, jednostki sektora bankowego. Dzięki tej formie finansowania możliwe jest wsparcie podmiotów gospodarczych, które posiadają innowacyjne, dobrze rokujące, a jednocześnie obarczone dużym ryzykiem produkty. Owe ryzyko wynagradzane jest wysokimi zyskami, jakie zostaną osiągnięte w przypadku powodzenia przedsięwzięcia. Venture Capital bowiem, w zamian za udostępnienie środków pieniężnych staje się współwłaścicielem danego podmiotu gospodarczego i jako współwłaściciel realizuje on zysk jedynie w przypadku sukcesu przedsięwzięcia poprzez „bezpośrednią sprzedaż udziałów inwestorowi strategicznemu lub poprzez wprowadzenie przedsiębiorstwa na rynek giełdowy i uzyskanie płynności posiadanych akcji”[9]. W przypadku osiągnięcia zysku przez przedsiębiorstwo przy współfinansowaniu Venture Capital jest on najczęściej w całości przeznaczony na dalszy rozwój przedsiębiorstwa. Oznacza to, że ewentualne zyski nie przełożą się na wypłacone dywidendy[10].

Aniołowie Biznesu, czyli nieformalni inwestorzy, to osoby fizyczne dysponujące wolnymi środkami, doświadczeniem biznesowym, kontaktami oraz często wiedzą z danej dziedziny. Zwykle skłonni są zainwestować w przedsiębiorstwa, które znajdują się we wczesnej fazie rozwoju, preferują zwłaszcza przedsięwzięcia znajdujące się w fazie „zasiewu” (*seed*) oraz *start up*. Kwoty inwestowane przez Anioły Biznesu są znacznie niższe niż te, które inwestują fundusze typu Venture Capital, i dodatkowo z powodu dużego rozproszenia potencjalnych inwestycji inwestorzy korzystają najczęściej ze wsparcia sieci inwestorów (BAN – Business Angels Networks). Pozyskanie Anioła ma jednak dla podmiotu nie tylko wymiar finansowy, „oprócz dodatkowych funduszy Aniołowie biznesu zapewniają firmie pomoc w zarządzaniu, tworzeniu i realizacji planów strategicznych, kształtowaniu struktury organizacyjnej”[11]. Aniołowie Biznesu, jako osoby fizyczne, w swej współpracy z danym przedsiębiorstwem są bardziej elastyczne, a zysk nie stanowi jedynego motywu ich działania. Niemniej jednak w związku z tym, że inwestują oni w dane przedsięwzięcie prywatne środki finansowe, to są jednocześnie bardziej krytyczni wobec projektów niż fundusze Venture Capital. W związku z dużym rozproszeniem i potrzebą zachowania prywatności bezpośredni dostęp do potencjalnych Aniołów jest bardzo utrudniony, a dla przedsiębiorców poszukujących kapitału optymalnym rozwiązaniem jest kontakt z siecią BA (Business Angel) – organizacjami powołanymi głównie w celu umożliwienia i ułatwienia przekazu informacji.

[9] *Ibidem*.

[10] K. Santarek, *op. cit.*, s. 105.

[11] H. Waniak-Michalak, *Aniołowie biznesu – alternatywne źródło kapitału dla przedsiębiorców*, www.euroinfo.org.pl [dostęp 06.05.2015].

Mimo formalnego podobieństwa Venture Capital do inwestycji Aniołów Biznesu istnieją istotne różnice pomiędzy tymi formami finansowania innowacyjnych działalności, które zaprezentowano w tabeli 2.

Tabela 2. Różnice między Venture Capital a Aniołami Biznesu

Kryterium	Aniołowie Biznesu	Venture Capital
Inwestor	osoba prywatna	pośrednik finansowy (spółka, fundusz)
Przesłanki inwestowania	dochód, ale również satysfakcja zawodowa	zysk
Wielkość inwestycji	relatywnie małe kwoty	relatywnie duże kwoty
Faza rozwoju projektu	„zasiew", „kiełkowanie"	głównie fazy wzrostu i dojrzałości
Położenie inwestycji	blisko miejsca zamieszkania	rozpatrywane w relacjach: rynek krajowy – międzynarodowy
Zakres analizy projektu	intuicyjny, oparty na doświadczeniach biznesowych	dokładny, sformalizowany, zestandaryzowany
Wymagania formalne	uproszczona umowa, mniejsze obowiązki sprawozdawcze	szczegółowa, obszerna umowa inwestycyjna, rozbudowane obowiązki sprawozdawcze
Nadzór nad przedsiębiorstwem	aktywne wsparcie w zarządzaniu	koncentracja na problemach strategicznych

Źródło: opracowanie własne na podstawie K. Santarek, *op. cit.*, s. 105–107.

Inną formą pozyskania środków finansowych przez podmioty gospodarcze zajmujące się transferem technologii są fundusze pochodzące z Unii Europejskiej. Środki te przyporządkowane są określonym programom zgodnym ze strategią inwestowania. Warunkiem pozyskania tych funduszy jest spełnienie warunków określonych w danym programie oraz złożenie kompletu wymaganych dokumentów w terminie[12]. Kwota, jaka znajdzie się w budżecie na dany rok, jest ściśle skorelowana z poziomem gospodarczym państw członkowskich, w praktyce oznacza to, że kraje bardziej rozwinięte, a przez to bogatsze, wpłacają do Unii Europejskiej więcej niż kraje biedniejsze. Za przykład może posłużyć Polska, która więcej środków otrzymuje, niż wpłaca do wspólnego budżetu.

Zasadniczo fundusze realizujące politykę Unii Europejskiej można podzielić w następujący sposób[13]:

– *fundusze przedakcesyjne* przeznaczone dla krajów, które przygotowują się do przystąpienia do Wspólnoty,

[12] J. Skrzypek*, Jak korzystać z funduszy strukturalnych UE*, Twiger, Warszawa 2008, s. 47.

[13] T. Grzeszczyk, *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2006, s. 11.

– *fundusze strukturalne*, czyli podstawowy element mający za zadanie realizację polityki strukturalnej przez kraje członkowskie,
– *fundusz spójności (kohezji)* – przeznaczony dla krajów o niskim PKB,
– *Inicjatywy Wspólnoty* – działania finansowane z funduszy strukturalnych, a mające za zadanie rozwiązywanie bieżących problemów, które występują w danych okresach programowania,
– *inne fundusze* jako uzupełnienie wyżej wymienionych.

Tabela 3. Wsparcie działalności B+R w Polsce.

Inicjatywa	Regulacja prawna	Przeznaczenie
Wsparcie projektów celowych (1.4 POIG)	Rozporządzenie MRR z 7 kwietnia 2008 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej w ramach POIG na lata 2007–2013 (Dz. U. Nr 68, poz. 414 z późn. zm.)	Wsparcie badań i wdrożenie wyników prac rozwojowych i badań przemysłowych
Wsparcie wdrożeń wyników B+R (4.1 POIG)		
Inicjowanie działalności innowacyjnej (3.1 POIG)		Prace inicjujące rozpoczęcie działalności gospodarczej związanej z innowacyjnością
Stymulowanie działalności B+R przedsiębiorstw oraz wsparcie w zakresie wzornictwa przemysłowego (4.2 POIG)		Wsparcie przeznaczone na rozwój działalności B+R oraz wsparcie na opracowanie wzoru przemysłowego lub użytkowego i wdrożenie go do produkcji.
Kredyt technologiczny (4.3 POIG)		Kredyt na zakup i wdrożenie nowej technologii
Nowe inwestycje o wysokim potencjale innowacyjnym (4.4 POIG)		Nabycie i wdrożenie rozwiązań technologicznych
INITECH	Rozporządzenie MNiSW z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie Przedsięwzięcia IniTech (Dz. U. Nr 52, poz. 424)	Finansowanie fazy badawczej oraz czynności, których celem jest przygotowanie wyników faz badawczej do zastosowania w działalności gospodarczej
Projekty celowe	Rozporządzenie MNiSW z dnia 14 listopada 2007 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów celowych (Dz. U. Nr 28, poz. 178)	Finansowanie projektów celowych obejmuje część nakładów na badania stosowane i prace rozwojowe

Inicjatywa	Regulacja prawna	Przeznaczenie
Wspieranie innowacji (I.3 PO RPW)	Rozporządzenie MRR z 18 lutego 2009 r. w sprawie udzielania przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości pomocy finansowej na wyposażenie, tworzenie zaplecza B+R oraz przygotowanie terenów inwestycyjnych w ramach PORPW (Dz. U. Nr 34, poz. 271)	Przygotowanie terenów inwestycyjnych oraz zaplecza B+R
Projekt rozwojowy	Rozporządzenie MNiSW z dnia 18 lutego 2008 r. w sprawie kryteriów i trybu przyznawania oraz rozliczania środków finansowych na naukę przeznaczonych na finansowanie projektów rozwojowych (Dz. U. Nr 38, poz. 216)	Finansowanie badań stosowanych i prac rozwojowych
Patent Plus	Rozporządzenie MNiSW z dnia 12 sierpnia 2008 r. w sprawie Programu „PATENT PLUS" – wsparcie patentowania wynalazków (Dz. U. Nr 156, poz. 971)	Dofinansowanie lub refundowanie kosztów niezbędnych do przygotowania zgłoszenia patentowego oraz ułatwianie pozyskiwania partnerów do komercjalizacji wynalazków
Kreator innowacyjności	Rozporządzenie MNiSW z dnia 28 maja 2008 r. w sprawie Programu „Kreator innowacyjności – wsparcie innowacyjnej przedsiębiorczości akademickiej (Dz. U. Nr 98, poz. 639)	Finansowanie komercjalizacji nowoczesnych technologii, przygotowanie i wdrożenie procedur zarządzania własnością intelektualną, tworzenie baz danych, udział w targach i wystawach, działalność informacyjno-promocyjna

Źródło: Opracowanie własne na podstawie http://www.pi.gov.pl [dostęp 01.06.2015].

„Obecnie największym źródłem dofinansowania procesów transferu technologii są Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej, a przede wszystkim[14]:

– Program Operacyjny – Innowacyjna Gospodarka,
– Program Operacyjny – Kapitał Ludzki,
– Program Operacyjny – Infrastruktura i Środowisko,
– Regionalne Programy Operacyjne dla poszczególnych województw".

Komisja Europejska 23 maja 2014 r. zatwierdziła Umowę Partnerstwa, czyli najistotniejszy dokument, na podstawie którego określona została strategia inwestowania funduszy pochodzących z budżetu UE w nowej perspektywie. W latach 2014–2020 Polska będzie miała do zainwestowania 82,5 mld euro z unijnej polityki spójności, co oznacza niesamowite możliwości rozwoju dla wielu przedsiębiorstw.

[14] K. Santarek, *op. cit.*, s. 102.

„Horyzont 2020" stanowi jak dotychczas największy i najistotniejszy program ramowy poświęcony badaniom naukowym oraz innowacjom. Dzięki temu programowi możliwe będzie dokonanie większej liczby przełomów w badaniach oraz wzmocnienie wynalazczości.

Dostępne środki przeznaczone na lata 2014–2020 zostaną podzielone na trzy główne cele[15]:

– „doskonała baza naukowa,
– wiodąca pozycja w przemyśle
– wyzwania społeczne".

Rządy państw członkowskich UE oraz Parlament Europejski wspólnie uzgodniły, że inwestycje w innowacje i badania naukowe muszą się znaleźć w centrum strategii „Europa 2020", gdyż są niezbędne dla przyszłości Europy. Kraje, które od dłuższego czasu inwestowały więcej w B+R, radzą sobie obecnie na arenie międzynarodowej lepiej od innych. Zgodnie z założeniami przyjętymi przez Unię Europejską do 2020 roku konieczne będzie zainwestowanie 3% PKB w badania i rozwój, gdyż jest to tak samo istotne jak zobowiązanie do ograniczenia europejskiego zadłużenia i deficytu. Przeznaczenie wspomnianych 3% unijnego PKB na B+R pozwoli na stworzenie 3,7 mln miejsc pracy oraz na zwiększenie rocznego PKB o niemal 800 mld euro do 2025 r. Wzrost gospodarczy Europy poparty innowacyjnymi produktami, usługami oraz innowacjami w sektorze publicznym jest niezbędny w obliczu takich wyzwań, jak starzejące się społeczeństwo i silna, zintensyfikowana konkurencja ze strony rozwijających się gospodarek. Przypuszczać można, że szczególnie na poziomie europejskim inwestowanie w badania naukowe i innowacje może w znaczny sposób przyczynić się do osiągnięcia efektu zwielokrotnienia wyników[16].

Podsumowanie

Podsumowując rozważania dotyczące budowy strategii w obszarze transferu technologii przy wykorzystaniu odpowiednich źródeł finansowania, należy stwierdzić, że w obecnych realiach gospodarczych, przy jednoczesnym silnym nacisku na aspekty ochrony środowiska naturalnego oraz kurczących się zasobach naturalnych, przedsiębiorcom trudno jest planować i wdrażać własne strategie w obszarze technologii. Dodatkową barierę dla przedsiębiorców stanowi sposób ich myślenia, gdyż najczęściej wykorzystują oni taki model transferu technologii, jaki w danym okresie ma szansę na wsparcie finansowe w ramach programów i projektów unijnych.

[15] www.europa.eu [dostęp 01.06.2015].
[16] *Ibidem*.

Niemniej jednak świadomość, że działalność badawczo-rozwojowa powinna stanowić jedno z podstawowych źródeł wiedzy, zobowiązuje do koncentracji działań w tym zakresie. Polska powinna skupić się na skutecznym stymulowaniu działalności B+R, co stanowiłoby podstawę do umocnienia pozycji konkurencyjnej polskich przedsiębiorstw.

Niezbędne są nowe rozwiązania finansowo-prawne, które zachęcałyby prywatnych przedsiębiorców do inwestowania w badania naukowe, ale również konieczna jest zmiana mentalności przedsiębiorców oraz ich aktywizacja w pozyskiwaniu środków na finansowanie działalności badawczo-rozwojowej.

Bibliografia

Literatura

Blażlak R., Owczarek K., *Modele transferu technologii*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2013.

Grzeszczyk T., *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2006.

Kornasiewicz A., *Venture Capital w krajach rozwiniętych i w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2004.

Łuczka T., *Kapitał obcy w małym i średnim przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Poznań 2001.

Matusiak K. B., *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2005.

Matusiak K. B., Stawasz E., *Przedsiębiorczość i transfer technologii. Polska perspektywa*, Żyrardowskie Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, Łódź – Żyrardów 1998.

Poznańska K., *Strefa badawczo-rozwojowa i przedsiębiorstwa w działalności innowacyjnej*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej, SGH Warszawa 2001.

Skrzypek J., *Jak korzystać z funduszy strukturalnych UE*, Twiger, Warszawa 2008.

Waniak-Michalak H., *Aniołowie biznesu – alternatywne źródło kapitału dla przedsiębiorców*, www.euroinfo.org.pl

Internet

http://europa.eu/about-eu/basic-information/money/expenditure/index_pl.htm

http://www.pi.gov.pl/parpfiles/file/parp_tresci/anna_i_adrian_lis.pdf

The rules of financing projects in the process of technology transfer

Summary: According agreed definitions it can be assumed that the projects represent a complex series of activities to achieve the targets in specified period with a certain budget. In the connection with fact that they are usually used to execution innovated activities can be adopted that they survey as support to transfer technology and commercialization of knowledge. Thus, they determine increase of competitiveness businesses on the market. Economic growth spread on enterprises ability to create innovation processes and products within linkages between scientist research centres, local governments, financial authorities and non financial institutions business environment.

The main goal this text is showing the rules financing of projects executed in innovations enterprises. The issues raised have got huge influence because on same level knowledge and technology transfer are treated as the biggest factors for economic growth micro economical and macro economical. The awareness that B+R activities should be predicated main sources of knowledge which undertakes to concentration of actions in this field. Poland should focus on proper stimulating B+R what can be the clue to strength market competitiveness. New solutions legal and financial are necessary to encourage private businessmen to invest in scientific research.

Roman Kotapski

Ujmowanie kosztów na potrzeby zarządzania przedsiębiorstwem na przykładzie wydawnictwa książkowego

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sposobu ujmowania kosztów działalności przedsiębiorstwa na potrzeby zarządzania przedsiębiorstwem na przykładzie wydawnictwa książkowego oraz przedstawienia adekwatnych rozwiązań ewidencyjnych w tym zakresie. W publikacji został wykorzystany zakładowy plan kont i inne materiały wewnętrzne jednego z wrocławskich wydawnictw książkowych. Przeprowadzono analizę literatury w zakresie rachunkowości i rachunku kosztów. Wykorzystano własne doświadczenia z wdrożeń zakładowych planów kont w przedsiębiorstwach. Przedstawiono rozwiązania ewidencyjne w zakresie kosztów działalności wydawnictwa książkowego. Przekłada się do poprawy systemu informacyjnego zarządzania wydawnictwa książkowego.

Słowa kluczowe: rachunkowość, koszty działalności przedsiębiorstwa, koszty wydawnictwa książkowego, koszty produkcji, rachunek kosztów, zarządzanie przedsiębiorstwem, zakładowy plan kont

Wprowadzenie

Sytuacja na rynku wydawniczym w Polsce jest coraz trudniejsza. Do najważniejszych czynników, które w ostatnich latach wpłynęły na obraz rynku książki w Polsce, należą[1]:

- spadek czytelnictwa,
- zmniejszenie nakładów książek,
- wzrost kosztów produkcji książek,
- wzrost marż na rynku księgarskim,
- niedorozwój „księgarskich" sieci sprzedaży i rynku hurtowego w Polsce,
- nowoczesne formy prezentowania treści, np. e-booki,
- konkurencja innych form dotarcia do wiedzy, np. portale internetowe.

Stąd też znajomość kosztów działalności wydawnictwa jest coraz bardziej istotna.

Znajomość kosztów działalności wydawnictwa i odpowiednie ich ujmowanie w systemie ewidencji księgowej ułatwi planowanie i kontrolowanie kosztów jego działalności. Odpowiednie wykorzystanie rachunkowości i rachunku kosztów w działalności

[1] A. Janczak, R. Kotapski, *Wpływ realizacji projektu książki Słownik polsko@polski z Miodkiem na zmiany w systemie controllingu wydawnictwa*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 181, 2011, s. 234–235.

przedsiębiorstwa pozwoli na lepszą budowę systemu informacyjnego zarządzania przedsiębiorstwem.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie sposobu ujmowania kosztów działalności przedsiębiorstwa na potrzeby zarządzania przedsiębiorstwem na przykładzie wydawnictwa książkowego oraz przedstawienia adekwatnych rozwiązań ewidencyjnych. W publikacji zostały wykorzystane własne doświadczenia autora w tworzeniu zakładowych planów kont dla przedsiębiorstw, materiały wewnętrzne wydawnictwa książkowego, w tym jego zakładowy plan kont. Przeprowadzono analizę literatury w zakresie ewidencji kosztów działalności przedsiębiorstw.

Rola rachunkowości w zarządzaniu przedsiębiorstwem

Rachunkowość jest jednym z systemów informacyjnych, który służy do zarządzania przedsiębiorstwem i ma swoje specyficzne zadania. Istotę rachunkowości jako systemu informacyjnego oddaje poniższa definicja.

Rachunkowość jest to uniwersalny, elastyczny, podmiotowy system informacyjno-kontrolny, zdeterminowany metodą bilansową, która jest nierozerwalnie z nim związana metodą poznawczą umożliwiającą tworzenie liczbowego obrazu powstawania, podziału i przepływu wartości oraz wynikających stąd rozrachunków między podmiotami gospodarczymi[2]. System rachunkowości:

- umożliwia gromadzenie i weryfikację dokumentów źródłowych,
- zapewnia wiarygodność, bezbłędność i kompletność dokumentów przychodowych i kosztowych,
- pozwala ujmować dane o przychodach, kosztach i wynikach w różnych przekrojach ewidencyjnych i informacyjnych,
- tworzy podstawową bazę danych.

Rachunkowość ma umożliwić:

- podejmowanie decyzji gospodarczych,
- przeprowadzenie analizy i kontroli,
- zebranie udokumentowanych danych dla rachunku ekonomicznego,
- dokonywanie wszelkich rozliczeń pieniężnych, jakie wynikają z prowadzonej działalności,
- współdziałanie w konstrukcji systemu informacji ekonomicznej[3].

[2] E. Burzym, *Rachunkowość przedsiębiorstw i instytucji*, Wyd. PWE, Warszawa 1980, s. 18.
[3] B. Siwoń, *Informacyjna funkcja rachunkowości*, PWE, Warszawa 1977.

Przedstawiona tradycyjna definicja rachunkowości[4] oddaje jej idee, do których została stworzona i przez lata ukształtowana. Potrzeby informacyjne odbiorców rachunkowości zmieniają się w czasie i w zależności od okoliczności. W dużej mierze zależą one od potrzeb informacyjnych jej użytkowników czy też obowiązującego prawa. Niemniej ten system wypełniany jest zawartością przez ich użytkowników. Oznacza to, że muszą mieć oni sprecyzowane potrzeby informacyjne. Z przedstawionej definicji, zadań oraz możliwości wynika, że rachunkowości nie można sprowadzić tylko i wyłącznie do zadań ewidencyjnych. Zrozumienie idei rachunkowości przez zarządzających pozwala na tworzenie efektywnych systemów informacyjnych.

Elementem składowym rachunkowości jest **rachunek kosztów**. Określany jest jako ogół działań zmierzających do odzwierciedlenia procesów zaopatrzenia, produkcji i zbytu zachodzących w jednostkach gospodarczych poprzez ustalenie, ujęcie, zgrupowanie i interpretację w odpowiednich przekrojach kosztów wytworzenia i zbytu produktów pracy za pewien okres w celu otrzymania możliwie pełnych informacji potrzebnych do obliczenia wyniku i zarządzania jednostką[5]. Zadania rachunku kosztów[6]:

- gromadzenie i weryfikacja dokumentów kosztowych,
- zapewnienie wiarygodności, bezbłędności i kompletności dowodów kosztowych,
- dostarczenie danych liczbowych charakteryzujących koszty przedsiębiorstwa w odpowiednich przekrojach na potrzeby zarządzania,
- tworzenie kosztowej bazy danych,
- umożliwienie kierownictwu i załodze przedsiębiorstwa oszczędnego gospodarowania,
- zapewnienie informacji dotyczących kosztów i efektów oraz kosztów i korzyści umożliwiających podejmowanie decyzji strategicznych, taktycznych, operacyjnych i specjalnych (dostosowawczych),
- tworzenie i utrzymywanie systemu pomiaru i obliczenia kosztów pozwalającego określić dolną granicę cen wyrobów i usług w różnych warunkach otoczenia

[4] Na temat definicji, funkcji i zadań rachunkowości traktują prace m.in.: K. Czubakowska, K. Winiarska, *Rachunkowość bez konta*, Wyd. ODDK, Gdańsk 1997, s. 7–11; T. Kiziukiewicz, *Organizacja rachunkowości w przedsiębiorstwie*, Wyd. PWE SA, Warszawa 2002, s. 9–12; R. Kotapski, *Rachunkowość jako element systemu informacyjnego przedsiębiorstwa*, [w:] T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość. Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999, s. 79–82; W. Turowska, A. Węgrzyn, *Rachunkowość*, wyd. 3, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2013, s. 13–17.

[5] K. Sawicki*, Zarządzanie kosztami a polskie prawo bilansowe i podatkowe*, [w:] *Zarządzanie kosztami w polskich przedsiębiorstwach w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, cz. 1, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 1999, s. 28.

[6] R. Kotapski, R. Kowalak, G. Lew, *Rachunkowość zarządcza. Kompendium Wiedzy*, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2008, s. 10.

i przy zastosowaniu różnych czynników produkcji będących w dyspozycji przedsiębiorstwa,
- umożliwienie podmiotowego rozliczania z odpowiedzialności za efektywne gospodarowanie (ośrodki odpowiedzialności za koszty, zysk i zwrot zainwestowanego kapitału),
- wycena zasobów i pomiar wyniku działalności,
- systematyczne informowanie menedżerów w formie wewnętrznych budżetów,
- sprawozdań i raportów w zakresie planowania oraz kontroli procesów gospodarczych, oceny działalności i pracowników za nią odpowiedzialnych, tak aby mogły służyć do podejmowania decyzji,
- dostarczenie informacji dla odbiorców zewnętrznych, głównie w postaci obligatoryjnych sprawozdań.

Z powyższych zadań wynika, że rachunek kosztów ma istotne znaczenie w kształtowaniu systemów informacyjnych zarządzania przedsiębiorstwem. Puntem wyjścia jest pomiar i znajomość kosztów jego działalności. A wymaga to wyodrębnienia obszarów jego działalności i istotnych z punktu widzenia ponoszonych kosztów ich miejsc powstawania.

Koszty działalności wydawnictwa

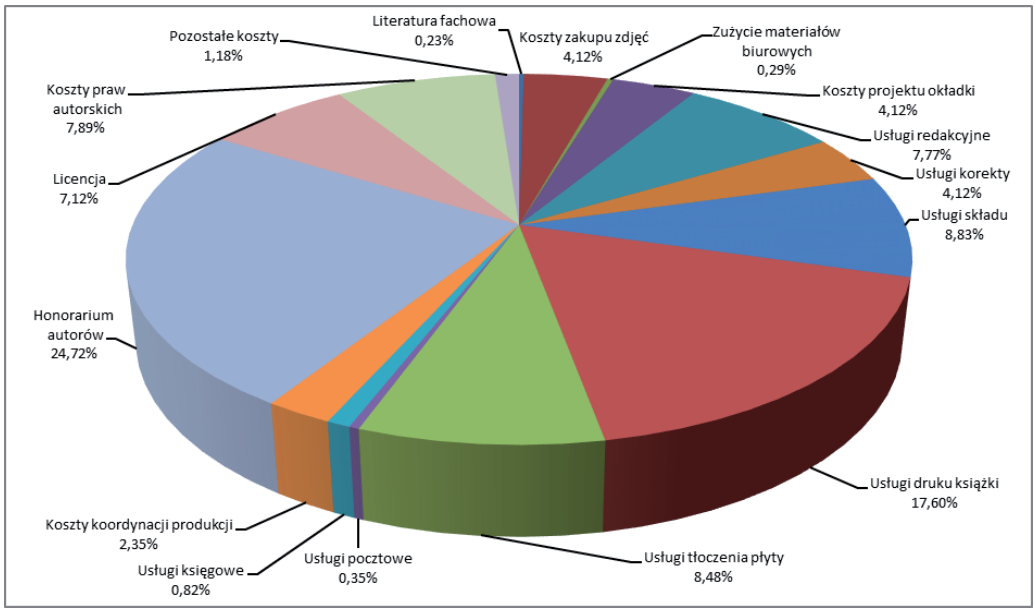
Każde przedsiębiorstwo ma swoje indywidualne koszty działalności. W dużej mierze poziom ponoszonych kosztów przez przedsiębiorstwo będzie zależeć m.in. od przyjętej technologii wytwarzania, sposobu jego organizacji, posiadanej infrastruktury, zasobów itp. W przypadku wydawnictwa książkowego można wyróżnić następujące grupy kosztów:
- koszty produkcji książek,
- koszty redakcji,
- koszty dystrybucji książek,
- koszty działań marketingowych,
- koszty działu handlowego,
- koszty zarządzania wydawnictwem,
- koszty ogólne działalności wydawnictwa.

Poniżej zostaną one pokrótce scharakteryzowane.

Koszty produkcji książek zależą od rodzaju książki. W przypadku typowej książki są to honoraria autorów książki, honorarium za recenzję, honorarium redaktora prowadzącego, usługi projektu okładki, usługi korekty, usługi składu i łamania, usługi księgowe, usługi pocztowe oraz koszty druku. Są to typowe pozycje kosztów, które występują przy każdej pozycji książkowej.

Produkcja niektórych książek wymaga zakupu np. zdjęć lub też przygotowania rysunków. W przypadku dołączenia do książki płyty ponoszone są koszty jej wytłoczenia, zrobienia projektu płyty, zakupu opakowania na płytę. Najczęściej wymaga to też uzyskania licencji na powielanie utworu, np. filmu od producenta. W dalszej kolejności należy doliczyć koszty praw autorskich na rzecz organizacji zbiorowego zarządzania prawami autorskimi[7], np. ZAiKS, ZAiPA. Czasami może wystąpić koszt literatury fachowej, aby móc stworzyć nową książkę. Również wymagane są konsultacje prawne. Stąd też mogą wystąpić koszty usług doradczych i prawniczych. Dodatkowo są ponoszone koszty zużycia materiałów biurowych. W przypadku konsultacji z autorami można doliczyć koszty podróży służbowych. Aktualnie wiele książek obok edycji papierowej od razu wydawana jest w formie e-booka. Stąd też wystąpią koszty konwersji książki na format elektroniczny. Każda książka jest indywidualna i zawsze trzeba zrobić jej kosztorys. Przykładowa struktura kosztów bezpośrednich kosztów produkcji książki, do której był załączony film, przedstawia rysunek 1.

Rys. 1. Struktura kosztów produkcji książki



Źródło: opracowanie własne. Za zgodą Wydawnictwa MARINA www.e-marina.eu.

W każdym wydawnictwie jest redakcja, która zajmuje się przygotowaniem książek. Zadania redakcji dotyczą m.in. kwalifikacji nadesłanych propozycji wydawniczych, koordynacji produkcji książek. W redakcji zatrudnieni są redaktorzy prowadzący oraz współpracownicy. W małych wydawnictwach wiele osób świadczy tylko usługi i nie są zatrudnieni na umowach o pracę. Najczęściej zatrudniani są do konkretnych zadań

[7] Zdaniem autora ten problem w Polsce wymaga porządnego uregulowania.

i wtedy podpisywane są z nimi umowy o dzieło. Taka struktura zatrudnienia wynika z faktu, że wydawnictwa redukują swój personel i zlecają usługi na zewnątrz, np. korekty, składu itp. Na rynku powstały wyspecjalizowane przedsiębiorstwa, które świadczą tego typu usługi.

W zależności od struktury organizacyjnej i wielkości wydawnictwa mogą być w nich zatrudnieni koordynatorzy ds. produktu. Zadaniem ich jest koordynacja produkcji książek. Odpowiadają oni za kontakty z autorami, współpracownikami, którzy zaangażowani są w powstanie książki, i drukarnią. Wcześniej jest sporządzony harmonogram produkcji książki i zatwierdzony budżet kosztów jej produkcji. Ich zadaniem jest dotrzymanie terminów realizacji książki i nieprzekroczenie kosztów jej produkcji.

Na *koszty redakcji* składają się koszty wynagrodzeń z narzutami zatrudnionych pracowników, w tym redaktora naczelnego, redaktorów, koordynatorów ds. produktu, zużycia materiałów biurowych, literatury fachowej, podróży służbowych, usług telekomunikacyjnych, utrzymania sprzętu biurowego, w tym komputerów z odpowiednimi programami, wyposażenia redakcji, szkoleń, udziału w specjalistycznych konferencjach.

W dzisiejszych warunkach wyprodukować książkę jest bardzo łatwo. Nie ma większych problemów. Natomiast trudno dotrzeć do docelowego odbiorcy, czyli czytelnika. Stąd też ponoszone są coraz większe *koszty sprzedaży* i *koszty działań marketingowych*.

Książki muszą być dostarczone do czytelnika. Docierają do nich różnymi kanałami dystrybucyjnymi. Sprzedawane są:

- poprzez hurtownie i sieci księgarni,
- bezpośrednio do bibliotek publicznych i szkół wyższych,
- poprzez własny sklep internetowy wydawnictwa,
- poprzez zamówienia instytucjonalne (np. na potrzeby szkoleniowe),
- dzięki kanałom niekonwencjonalnym (np. poprzez współpracę z partnerami medialnymi),
- bezpośrednio na potrzeby indywidualnych klientów, przez których nakład w całości jest odbierany.

Każdy z tych kanałów dystrybucyjnych kosztuje, co wpływa na rentowność samej książki i wydawnictwa. Odbiorca książek, zwłaszcza sieciowy i hurtowy, otrzymuje wynegocjowany rabat od ceny detalicznej książki. Dodatkowo ponoszone są koszty kompletacji zamówienia i koszty sprzedaży.

Koszty sprzedaży książek dotyczą w zasadzie ich wysyłki do klienta i zależą głównie od wagi i liczby wysyłanych paczek. Stąd też istotna jest liczba zamówień od klienta. Decyzje te są wspólnie podejmowane przez dział handlowy i klienta. Jednym z elementów zwiększenia rentowności sprzedaży do klientów jest odpowiednia organizacja

procesu sprzedaży. Dzięki temu koszty sprzedaży i kompletacji zamówienia mogą być mniejsze.

Koszty kompletacji zamówienia dotyczą jego przygotowania dla klienta. Pracownik działu handlowego przygotowuje paczkę zgodnie z zamówieniem odbiorcy. Zużywane są przy tym materiały biurowe, w tym papier, kartony, folia bąbelkowa, taśma itp. Paczka musi być właściwie przygotowana, aby podczas przesyłki książki nie uległy uszkodzeniu. W przypadku indywidualnego zamówienia przez klienta, np. poprzez sklep internetowy, książka jest wsadzana do koperty bąbelkowej i wysyłana. Czas przygotowania zamówienia dla klienta zależy od wielkości zamówienia, w tym jego zawartości, np. liczby tytułów i ich ilości[8].

Kolejną istotną grupą kosztów są *koszty działań marketingowych* realizowanych przez wydawnictwo. Do tych kosztów zalicza się koszty promocji i reklamy książek. Promocja książek będzie w dużej mierze zależeć od jej tematyki. Przykładowo książki specjalistyczne, np. z rachunkowości, promowane są w gazetach specjalistycznych lub na portalach internetowych w postaci konkursów. Niekiedy wykupywane są reklamy. Wiąże się to z przygotowaniem projektu reklamy przez grafika oraz kosztami reklamy według wynegocjowanej kwoty. W przypadku książki autorskiej również organizowane są spotkania z autorem. Jeśli chodzi o całe wydawnictwo, to też ponoszone są koszty związane z przygotowaniem katalogu wydawniczego i jego wysyłki do kontrahentów i odbiorców indywidualnych. W wydawnictwie prowadzi się różne działania marketingowe i z tego tytułu są ponoszone koszty. Zakres i charakter działań marketingowych w dużej mierze zależy od przyjętej strategii dla danego tytułu i możliwości finansowych wydawnictwa[9]. Koszty działań marketingowych nie należą do niskich. Dlatego też koszty poszczególnych działań marketingowych należy odrębnie kalkulować, np. koszty udziału w targach książki.

Każde wydawnictwo musi zatrudniać handlowców. Bez nich trudno prowadzić sprzedaż książek czy też prowadzić skuteczne akcje marketingowe. Oprócz kosztów związanych z utrzymaniem biura i jego wyposażenia oraz kosztów pracowniczych, w szczególności należy do nich zaliczyć koszty podróży służbowych. Handlowcy muszą odwiedzać księgarnie czy też innych odbiorców hurtowych i sieciowych. Kontakt z księgarniami pozwala sprawdzić, jak np. są eksponowane książki wydawnictwa, dowiedzieć się, o co pytają klienci, rozwieźć materiały reklamowe itp. Stąd też nie jest bez znaczenia określenie ich marszruty i oceny ich pracy, a w szczególności ich wpływu na rezultaty tych działań.

[8] Problematykę kosztów sprzedaży i kompletacji zamówienia w wydawnictwie książkowym omówiono w pracy R. Kotapski, *Czy nasz klient jest rentowny?*, „Controlling i Zarządzanie" 2015, nr 1, s. 34–37.

[9] Por. T. Woll, *Jak osiągnąć zysk w wydawnictwie*, Wyd. BMR, Kraków 1998, s. 215–235.

Jak w każdym przedsiębiorstwie, tak i w wydawnictwie ponoszone są koszty związane z zarządzaniem, prowadzeniem obsługi kadrowej i księgowej. Również ponoszone są koszty wynajmu biur lub utrzymania własnej siedziby.

W zależności od wielkości wydawnictwa i jego struktury organizacyjnej mogą istnieć odrębne działy księgowości, kadr czy też inne jednostki organizacyjne, jak np. dział marketingu. Wydawnictwo może również posiadać swój budynek, w którym znajdują się pomieszczenia biurowe, magazyny czy garaże. Na stanie też mogą być samochody dostawcze i osobowe dla handlowców. Wszystko to zależy od jego wielkości i przyjętej filozofii zarządzania przez właścicieli.

Rozwiązania ewidencyjne

Rachunkowość jest systemem informacyjnym, który dostarcza danych do zarządzania przedsiębiorstwem. Jednakże system ten korzysta z różnych narzędzi, m.in. zakładowego planu kont. Zakładowy plan kont musi być tak zbudowany, aby ewidencja przychodów i kosztów działalności przedsiębiorstwa zapewniła dane do szeregu sprawozdań, np. raportowania na potrzeby zarządzania, sporządzania sprawozdań finansowych, ustalania podatków itp. Ewidencja przychodów i kosztów zależy m.in. od:

- potrzeb zarządzania przedsiębiorstwem,
- systemu wewnętrznej sprawozdawczości kosztowej,
- wewnętrznych zarządzeń (np. rady nadzorczej),
- systemu kontroli kosztów,
- rodzaju sprawozdawczości zewnętrznej,
- statystyki GUS-u (np. informacji o kosztach w sprawozdaniu F-01, DG-1, Z-06).

Dlatego też nie można ujmować kosztów tylko i wyłącznie na potrzeby księgowe.

Budowę ewidencji kosztów działalności przedsiębiorstwa należy rozpocząć od wyodrębnienia ośrodków odpowiedzialności i miejsc powstawania kosztów. Należy przy tym poznać działalność przedsiębiorstwa. Następnie zaś dopiero opracować zakładowy plan kont w zakresie kosztów działalności przedsiębiorstwa.

Dla omawianego wydawnictwa w ramach zespołu 5 *Koszty według typów działalności i ich rozliczenie* należy wyodrębnić takie konta syntetyczne i analityczne, które później pozwolą planować i kontrolować działalność wydawniczą. Zatem muszą być to koszty produkcji książek, utrzymania wyodrębnionych jednostek organizacyjnych, istotnych z punktu widzenia ponoszonych kosztów procesów. Zestawienie kont w zespole 5 dla małego wydawnictwa książkowego przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Wykaz kont syntetycznych i analitycznych

Nr konta	Nazwa konta
501	Koszty wydania książki
501-01	*Rachunkowość*
501-02	*Słownik polsko@polski z Miodkiem*
501-03	*Budżetowanie w zarządzaniu przedsiębiorstwem budowlano-montażowym*
520	*Koszty działań marketingowych*
520-01	*Koszty reklamy w mediach*
520-02	*Koszty udziału w targach*
520-03	*Koszty wydania katalogu wydawnictwa*
530	Koszty sprzedaży książek
530-01	*Hurtownia 1*
530-02	*Hurtownia 2*
530-03	*Sieć księgarska*
531	Koszty windykacji
535	Koszty utrzymania samochodu
549	Koszty jednostek organizacyjnych
549-01	*Koszty redakcji*
549-02	*Koszty działu handlowego*
550	Koszty ogólne działalności wydawnictwa

Źródło: opracowanie własne.

Przedstawione rozwiązanie w tabeli 1 uwzględnia istotne koszty działalności wydawnictwa. Na postawie takiego układu kont księgowych można planować i kontrolować koszty jego działalności.

W ramach kont analitycznych wyodrębniono koszty wydania poszczególnych książek. Jest to istotne z punktu widzenia kontrolowania kosztów oraz wyliczenia wyniku, jakie wydawnictwo osiągnęło. Również, jeśli w przedsiębiorstwie wdrożono zarządzanie projektami, a do takich bezwzględnie można zaliczyć wydanie książki, trudno sobie wyobrazić brak takich danych.

Istotnymi kosztami są też koszty ponoszonych działań marketingowych. Jak już wspomniano, mogą występować różne działania marketingowe. Dlatego też warto wyodrębnić konta analityczne, na których będą ujmowane koszty poszczególnych działań marketingowych lub ich rodzaje.

Ze względu na rentowość współpracy z dystrybutorami należy znać koszty sprzedaży książek dla poszczególnych kanałów dystrybucji. W celu wyliczenia tej rentowności

niezbędne są koszty sprzedaży dla każdego ważnego dystrybutora. Te dane są też niezbędne do zarządzania sprzedażą, w tym do planowania ilości wysyłek do odbiorcy.

Inne wyodrębnione konta syntetyczne i analityczne dotyczą poszczególnych jednostek organizacyjnych w wydawnictwie, utrzymania samochodu, windykacji należności i kosztów ogólnych funkcjonowania wydawnictwa. Wyodrębnienie tych kont pozwala sporządzić rachunek wyników działalności wydawnictwa z uwzględnieniem wyników na poszczególnych książkach, na działalności wydawniczej i wyniku wydawnictwa.

Do kont musi być bezwzględnie sporządzony opis kont, w którym znajdzie się m.in. opis konta, zasady tworzenia kont analitycznych w ramach konta syntetycznego, układ kalkulacyjny kosztów dla konta syntetycznego[10]. Jest to bardzo istotne ze względu na jakość danych. Brak opracowania takiej instrukcji spowoduje to, że można spodziewać się braku spójności danych w systemie rachunkowości oraz zarządzania przedsiębiorstwem.

Podsumowanie

Ujmowanie kosztów w różnych układach ewidencyjnych wymaga znajomości działalności przedsiębiorstwa oraz uwzględnienia potrzeb informacyjnych zarządzających przedsiębiorstwem. Stan ewidencji kosztów działalności przedsiębiorstwa odzwierciedla wiedzę kadry menedżerskiej o kosztach jego działalności. Stąd też z przygotowanych przez dział księgowości zestawieniach dotyczących kosztów jego działalności wynika, czy rzeczywiście są znane koszty działalności przedsiębiorstwa. Dotyczą one np. kosztów wyrobów gotowych czy usług, kosztów istotnych procesów czy też utrzymania infrastruktury. Budowę zakładowego planu kont należy bezwzględnie rozpocząć od wyodrębnienia obszarów odpowiedzialności i istotnych z punku ponoszonych kosztów miejsc ich powstawania. Następnie zaś dokładnie zdefiniować zakres kosztów dla wyodrębnionych miejsc powstawania kosztów.

Przedstawione w artykule studium przypadku jednego z wrocławskich wydawnictw pokazuje, że można w bardzo prosty, ale też i skuteczny sposób pokazać koszty jego działalności z uwzględnieniem wyodrębnionych istotnych procesów i ich kosztów. W konsekwencji, odzwierciedlić je w zakładowym planie kont. Dlatego też odpowiedni zakładowy plan kont może być skutecznym narzędziem zarządzania przedsiębiorstwem.

[10] Szerzej w pracy Kotapski R., *Jak prawidłowo opisać w zasadach rachunkowości funkcjonowanie kont zespołu 5*, „Biuletyn Rachunkowości i Finansów" 2006, nr 1, s. 25–27.

Literatura

Burzym E., *Rachunkowość przedsiębiorstw i instytucji,* Wyd. PWE, Warszawa 1980.

Czubakowska K., Winiarska K., *Rachunkowość bez konta*, Wyd. ODDK, Gdańsk 1997.

Janczak A., Kotapski R., *Wpływ realizacji projektu książki Słownik polsko@polski z Miodkiem na zmiany w systemie controllingu wydawnictwa*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 181, 2011.

Kotapski R., *Rachunkowość jako element systemu informacyjnego przedsiębiorstwa*, [w:] T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość. Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.

Kotapski R., *Jak prawidłowo opisać w zasadach rachunkowości funkcjonowanie kont zespołu 5*, „Biuletyn Rachunkowości i Finansów" 2006, nr 1.

Kotapski R., *Czy nasz klient jest rentowny?*, „Controlling i Zarządzanie" 2015, nr 1.

Kotapski R., Kowalak R., Lew G., *Rachunkowość zarządcza. Kompendium Wiedzy*, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2008.

Kiziukiewicz T., *Organizacja rachunkowości w przedsiębiorstwie*, Wyd. PWE SA, Warszawa 2002.

Sawicki K., *Zarządzanie kosztami a polskie prawo bilansowe i podatkowe*, [w:] *Zarządzanie kosztami w polskich przedsiębiorstwach w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, cz. 1, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 1999.

Siwoń B., *Informacyjna funkcja rachunkowości*, PWE, Warszawa 1977.

Turowska W., Węgrzyn A., *Rachunkowość*, wyd. 3, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2013.
Woll T., *Jak osiągnąć zysk w wydawnictwie*, Wyd. BMR, Kraków 1998.

A method of recognizing the costs for company's management based on example of publishing house

Summary: The purpose of this article is to provide a method of recognizing the costs of the company's activities for the needs of the enterprise based on the example of publishing house and provide appropriate registration' solutions. There were a chart of accounts and other internal material of one of the publishing houses used in the publication. An analysis of the literature in the field of accounting and cost accounting was performed. Own experiences in the conduction of implementation of chart of accounts in companies were used in the paper. The recording solution for the publishing house operating costs was presented. This improves the information system managing the publishing house.

Michał Krawczyk

Nadwykonania podmiotów leczniczych w ramach realizacji kontraktów zawartych z NFZ – problematyka związana z opodatkowaniem podatkiem dochodowym

Streszczenie: Celem artykułu jest próba przybliżenia tematu podatkowego ujęcia przychodów i kosztów wynikających z tak zwanych nadwykonań świadczeń medycznych, które powstają po przekroczeniu limitu świadczeń określonych w umowie zawartej pomiędzy podmiotem leczniczym a Narodowym Funduszem Zdrowia, zwanym dalej NFZ. Niniejszy tekst przedstawia tematykę na podstawie obwiązujących przepisów, zarówno w dziedzinie służby zdrowia, jak i podatku dochodowego od osób fizycznych i od osób prawnych, a także na podstawie przyjętej praktyki wynikającej z rozliczeń pomiędzy podmiotami leczniczymi a NFZ oraz interpretacjami podatkowymi wydawanymi w tym zakresie dla podmiotów leczniczych.

Słowa kluczowe: podmioty lecznicze, nadwykonania, świadczenia ponadlimitowe, przychody, koszty, podatek dochodowy

Przedmiotem niniejszego opracowania jest przybliżenie tematu podatkowego ujęcia przychodów wynikających z tak zwanych nadwykonań świadczeń medycznych, które powstają po przekroczeniu limitu świadczeń określonych w umowie zawartej pomiędzy podmiotem leczniczym a Narodowym Funduszem Zdrowia, zwanym dalej NFZ.

Zacząć jednak należy od tego, iż obecnie funkcjonujące w Polsce podmioty lecznicze działają na podstawie ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej[1]. Art. 4 ust. 1 tej ustawy jako podmioty lecznicze wymienia:

1) przedsiębiorców w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej[2] we wszelkich formach przewidzianych dla wykonywania działalności gospodarczej, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej,
2) samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej,
3) jednostki budżetowe, w tym państwowe jednostki budżetowe tworzone i nadzorowane przez ministra obrony narodowej, ministra właściwego do spraw wewnętrznych, ministra sprawiedliwości lub szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, posiadające w strukturze organizacyjnej ambulatorium, ambulatorium z izbą chorych lub lekarza, o którym mowa w art. 55 ust. 2a ustawy z dnia 27 sierpnia 2004 r.

[1] T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 618 z późn. zm.
[2] T.j. Dz. U. z 2015 r. , poz. 584 z późn. zm.

o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.),

4) instytuty badawcze, o których mowa w art. 3 ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o instytutach badawczych (Dz. U. Nr 96, poz. 618 oraz z 2011 r. Nr 112, poz. 654 i Nr 185, poz. 1092),
5) fundacje i stowarzyszenia, których celem statutowym jest wykonywanie zadań w zakresie ochrony zdrowia i których statut dopuszcza prowadzenie działalności leczniczej,
5a) posiadające osobowość prawną jednostki organizacyjne stowarzyszeń, o których mowa w pkt 5,
6) osoby prawne i jednostki organizacyjne działające na podstawie przepisów ustawy o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej, ustaw o stosunku państwa do innych kościołów i związków wyznaniowych oraz o gwarancjach wolności sumienia i wyznania

– w zakresie, w jakim wykonują działalność leczniczą.

Niezależnie od formy, w jakiej dany podmiot wykonuje działalność leczniczą na podstawie umowy z NFZ, podlega z tego tytułu przepisom ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych[3] lub przepisom ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych[4]. Podmioty lecznicze działają bowiem i w formie osób prawnych, innych jednostek organizacyjnych oraz jako osoby fizyczne prowadzące praktykę lekarską. Nie jest przedmiotem rozważań w niniejszym tekście, które z tych podmiotów korzystają ze zwolnienia określonego w tych przepisach, gdyż niezależnie od tego, czy podmiot leczniczy jest zwolniony z podatku dochodowego i tak musi wykazywać przychody zgodnie z ogólnymi zasadami określonymi w ustawach o podatku dochodowym. Nawet bowiem podmioty zwolnione z podatku mają obowiązek wykazywania przychodów i kosztów zgodnie z momentem powstania obowiązku podatkowego określonym w przepisach.

W niniejszych rozważaniach przyjrzymy się świadczeniom medycznym wykonywanym na podstawie umów z NFZ w odniesieniu do przepisów podatkowych. Aby pozyskać pacjentów mających prawo do nieodpłatnych świadczeń, podmioty lecznicze podpisują umowy z NFZ, a zasady ich wykonywania i finansowania reguluje ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych. Wówczas wykonywanie świadczeń zdrowotnych dla takich pacjentów jest nieodpłatne, natomiast podmiot leczniczy otrzymuje za wykonane zgodnie z umową świadczenia i procedury, refundację, która stanowi jego przychód.

[3] Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 851 z późn. zm.); dalej jako u.p.d.o.p.

[4] Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.); dalej jako u.p.d.o.f.

Umowy pomiędzy podmiotami leczniczymi (świadczeniodawcami) a NFZ określają w szczególności rodzaj i zakres udzielanych świadczeń oraz maksymalną kwotę zobowiązania NFZ wobec świadczeniodawcy. Wzajemne rozliczenia wynikające z takich umów dokonywane są przez strony po zakończeniu każdego miesiąca.

W praktyce wygląda to w ten sposób, że podmioty lecznicze okresowo przekazują do NFZ informację zawierającą wykaz wykonanych usług medycznych. Informacja ta podlega weryfikacji przez NFZ. Następnie NFZ przekazuje podmiotowi leczniczemu informację zwrotną, w której wskazuje świadczenia i procedury, które spełniają jego zdaniem warunki do ich sfinansowania, oraz te świadczeni i procedury, na których sfinansowanie NFZ nie wyraża zgody. Na podstawie takiej informacji zwrotnej z NFZ podmiot leczniczy wystawia na rzecz NFZ fakturę dokumentującą świadczenia i procedury wykonane przez podmiot leczniczy. Tak wystawiona faktura jest podstawą do wypłaty przez NFZ należnego wynagrodzenia.

Odnosząc powyższe do obowiązku podatkowego określonego w ustawach podatkowych, należy w tym miejscu przywołać art. 12 ust. 3c u.p.d.o.p., który stanowi, iż jeżeli strony ustalą, iż usługa jest rozliczana w okresach rozliczeniowych, za datę powstania przychodu uznaje się ostatni dzień okresu rozliczeniowego określonego w umowie lub na wystawionej fakturze, nie rzadziej jednak niż raz w roku (również art. 14 ust. 1e u.p.d.o.f.).

Zatem w przypadku świadczeń medycznych realizowanych w sposób ciągły przez podmiot leczniczy na podstawie umowy z NFZ, rozliczanych w okresach miesięcznych, obowiązek podatkowy powstanie zgodnie z powołanymi powyżej przepisami, na koniec (ostatni dzień) każdego miesiąca w kwocie wynikającej z rozliczenia świadczeń wykonanych w danym miesiącu.

Sprawa zatem wydawałaby się prosta i nienastręczająca szczególnych problemów w zakresie rozliczeń podatkowych. Jednak poziom finansowania systemu opieki zdrowotnej jest nieadekwatny do potrzeb pacjentów (ubezpieczonych), a co za tym idzie normalną praktyką świadczeniodawców jest przekraczanie ustalonych limitów świadczeń wynikających z kontraktów. NFZ wówczas nie zawsze chętnie akceptuje rozliczenie miesięczne zawierające kwoty wynikające z nadwykonań. W takiej sytuacji swoich należności muszą dochodzić oni często na drodze sądowej, gdyż kwestia ta nie została należycie uregulowana w powołanej ustawie o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych.

Nadwykonania dotyczą zatem zarówno sytuacji zagrożenia życia i zdrowia, jak i pozostałych przypadków, co podyktowane jest tym, że podmioty lecznicze, pomimo coraz większej komercjalizacji rynku medycznego, nie świadczą zwykłych usług, ale wykonują swego rodzaju misję związaną z zachowaniem życia i zdrowia pacjentów.

Zatem w tej jakże specyficznej branży mówi się o wykonywaniu świadczeń medycznych, a nie świadczeniu usług.

Dodatkowo, zgodnie z zasadami powszechnej opieki zdrowotnej, należnej obywatelom RP zgodnie z Konstytucją, podmioty lecznicze nie powinny w zasadzie kalkulować, czy wykonać dane świadczenie, czy nie, tylko dlatego, że skończył się limit w tym zakresie. Mają one bowiem do czynienia z pacjentem, któremu należy pomóc w sytuacji utraty lub zagrożenia zdrowia, a tym bardziej w obliczu utraty życia.

Nie można w tym miejscu pominąć również postanowień art. 15 ustawy o działalności leczniczej, który stanowi, iż podmiot leczniczy nie może odmówić udzielenia świadczenia zdrowotnego osobie, która potrzebuje natychmiastowego udzielenia takiego świadczenia ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia.

Podmioty lecznicze wypracowały w tym zakresie, najczęściej skuteczną, praktykę dochodzenia roszczeń od NFZ z tytułu nadwykonań, bądź na drodze sądowej, bądź w drodze ugody. Z czasem również NFZ, w wyniku wielu przegranych przed sądami spraw, stał się w tym zakresie bardziej elastyczny i wypracował procedury zwrotu i kontroli nadwykonań.

W przypadku świadczeń wykonanych ponad limity określone w umowach z NFZ, jeżeli dotyczą one zagrożenia zdrowia lub życia, NFZ najczęściej przyjmuje procedurę następującą, że podmiot leczniczy zgłasza do NFZ ilość i rodzaj wykonanych usług w celu ratowania zdrowia lub życia ponad wyznaczone limity, a następnie NFZ zwraca ich koszt. Stosunkowo niewielka trudność wypłacania przez NFZ należności związanych z nadwykonaniami takich świadczeń wynika z faktu, iż ustawodawca nałożył na podmioty lecznicze bezwzględny obowiązek udzielania świadczeń medycznych osobom, których życie lub zdrowie jest zagrożone.

Należność za takie świadczenia i procedury NFZ ma obowiązek sfinansować, zaś podmiot ma obowiązek je wykonywać. Obowiązek ten istnieje nawet wówczas, gdy limit określony w umowie z NFZ został już przekroczony. Wówczas procedura ratująca życie jest kwalifikowana przez NFZ jako wykonana w ramach limitu, zastępując inne, wcześniej zrealizowane w ramach limitu świadczenie, które nie stanowiło procedury ratującej życie i które wówczas jest kwalifikowane jako nadwykonanie. W ten sposób wykonywanie procedur ratujących życie prowadzi do powstania nadwykonań, choć one same nadwykonaniami nie są.

Zatem w przypadku świadczeń dotyczących sytuacji innych niż zagrożenia zdrowia lub życia to mechanizm ich rozliczania i dochodzenia od NFZ nie jest już taki prosty. Wynika to z faktu, iż źródła nadwykonań niezwiązanych z ratowaniem życia lub zdrowia są dwojakie:

– wykonane w ramach limitu świadczenia i procedury stają się nadwykonaniami, gdyż są niejako „wypychane" przez nadwykonania ratujące życie i zdrowie, o czym napisano powyżej,
– są to świadczenia i procedury świadomie wykonane ponad limit ustalony z NFZ, pomimo że NFZ może nie wyrazić zgody na ich finansowanie. Podmioty lecznicze podejmują się wykonania takich świadczeń, nie tylko z doraźnej chęci pomocy pacjentom, ale również z myślą zapewnienia im łatwiejszego dostępu do tych świadczeń w przyszłości, gdyż mają nadzieję, iż NFZ weźmie to pod uwagę przy zwiększeniu limitu finansowania usług medycznych w przyszłości.

Podmiot leczniczy po wykonaniu świadczeń medycznych dotyczących sytuacji innych niż zagrożenie zdrowia lub życia zwraca się do NFZ z roszczeniem o zwrot należności z tytułu wykonania nadwykonań. W przypadku gdy NFZ uzna roszczenie w całości lub w części, podpisuje z podmiotem leczniczym porozumienie określające m.in. warunki uregulowania należności z tytułu tych świadczeń.

W razie nieuznania przez NFZ roszczenia podmiot leczniczy może wystąpić z powództwem na drogę sądową. Po uwzględnieniu powództwa przez sąd NFZ ostatecznie dokonuje zapłaty za usługi zgodnie z wyrokiem sądu lub ugodą zawartą przed sądem. W praktyce mechanizm rozliczania nadwykonań podmiotów leczniczych z NFZ przedstawia się następująco:

1) Co miesiąc podmiot leczniczy przedstawia NFZ za pośrednictwem portalu internetowego wykaz wszystkich zrealizowanych świadczeń (w tym nadwykonań) w formie raportu statystycznego.
2) NFZ zaakceptuje konkretne świadczenia z wykazu, a podmiot leczniczy wystawia na fakturę na podstawie szablonu wygenerowanego przez NFZ do limitu miesięcznego wynikającego z kontraktu.
3) W zależności od przyjętego w umowie okresu rozliczeniowego (roczny, półroczny), we wskazanym terminie odbywają się renegocjacje umów w zakresie nadwykonań.
4) Zgodnie z podpisaną ugodą lub aneksem do umowy NFZ przekazuje określoną pulę środków na refundację nadwykonań. Aby było możliwe uzgodnienie wartości wykonanych świadczeń, NFZ przekazuje podmiotom leczniczym protokół z realizacji umowy w poszczególnych specjalnościach. W wyniku takich uzgodnień NFZ finansuje dodatkowo albo wszystkie nadwykonania, albo ich część. Zdarza się również, że NFZ decyduje się zrefundować wszystkie nadwykonania, proponując niższą wartość za świadczenie. Zazwyczaj odbywa się to w drodze postępowania ugodowego.

5) Dane w wynikające z ugody lub aneksu do umowy są udostępniane przez NFZ na portalu internetowym, a na podstawie tych danych podmiot leczniczy może wystawić fakturę za nadwykonania[5].

Przekładając taki mechanizm na moment powstania obowiązku podatkowego, należy stwierdzić, iż niezależnie od faktu, czy nadwykonania dotyczą ratowania zdrowia i życia, czy też są to nadwykonania pozostałych świadczeń, to odnieść to trzeba do pojęcia przychodu należnego.

Art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. stanowi, iż za przychody związane z działalnością gospodarczą i z działami specjalnymi produkcji rolnej osiągnięte w roku podatkowym uważa się także należne przychody, choćby nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane. Analogicznie odnosi się do przychodów należnych art. 14 ust. 1 u.p.d.o.f.

Przychód należny nie został wprawdzie zdefiniowany ani w u.p.d.o.p. ani w u.p.d.o.f., ale nie oznacza to, że jest to pojęcie nieokreślone i abstrakcyjne. Zazwyczaj przepisy podatkowe nie regulują szczegółowo tego, co jest uregulowane innymi przepisami dotyczącymi obrotu gospodarczego. Zasadnicze kwestie związane ze skutkami wynikającymi z zawartych pomiędzy stronami umów reguluje Kodeks cywilny. W tym akcie prawnym należy też szukać odpowiedzi na pytanie, czym jest przychód należny. Z przepisów Kodeksu cywilnego można wywodzić, że świadczenie staje się wymagalne (należne) w momencie, który przewiduje zawarta między stronami umowa. Zgodnie z art. 455 Kodeksu cywilnego świadczenie określone w umowie staje się wymagalne (należne) w momencie ustalonym przez strony umowy. Potwierdza to od dawna linia orzecznicza sądów administracyjnych. Na przykład w uzasadnieniu orzeczenia z dnia 15 października 2001 r. NSA[6] stwierdził: „za przychody związane z działalnością gospodarczą [...] osiągnięte w roku podatkowym uważa się także należne przychody, choćby nie zostały jeszcze faktycznie otrzymane [...]. Powstanie należności z tytułu świadczonych przez podatnika usług następuje w momencie powstania prawnej możliwości domagania się przez niego od drugiej strony zapłaty należności z tytułu wykonania usługi".

Mając na uwadze powyższe, należy przyjąć, iż w przypadku nadwykonań przychód staje się należny nie w momencie ich wykonania, a w momencie ich uznania przez NFZ, czy to w drodze zwykłej umownej procedury, jak w przypadku nadwykonań ratujących życie lub zdrowie, czy w drodze ugody lub wyroku sądu, jak w przypadku pozostałych nadwykonań.

[5] Z opisu stanu faktycznego interpretacji indywidualnej nr IPPB5/423-658/13-6/KS z dnia 20 listopada 2013 r. wydanej przez dyrektor Izby Skarbowej w Warszawie.

[6] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 15 października 2001 r. (sygn. akt I SA/Ka 1116/00, niepublikowany) – często powoływany przez organy podatkowe w wydawanych interpretacjach indywidualnych dotyczących zagadnienia przychodu należnego – w tym wypadku wykorzystano interpretację indywidualną nr ILPB3/423-253/07-2/ŁM wydaną dnia 19 lutego 2008 r. przez Dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu.

Jeżeli zatem obowiązek podatkowy dla nadwykonań nie powstaje na zasadach ogólnych, czyli zgodnie z art. 12 ust. 3 u.p.d.o.p. (art. 14 ust. 1 u.p.d.o.f.) w momencie wykonania świadczenia, gdyż jako nadwykonanie nie jest ono przychodem należnym ani nie powstaje w wyniku comiesięcznych rozliczeń wynikających z umowy, czyli w ostatnim dniu miesiąca zgodnie z art. 12 ust. 3c u.p.d.o.p. (art. 14 ust. 1e u.p.d.o.f.), to kiedy należy ten przychód wykazać?

Jak wskazał w interpretacji indywidualnej nr ITPB1/415-542/14/MR z dnia 23 lipca 2014 r. organ podatkowy: „Przychód z tytułu wykonanych świadczeń ponadlimitowych („nadwykonań") powstanie dopiero po ich uznaniu przez NFZ (w wyniku ugody), skutkującym uzyskaniem prawa do wynagrodzenia za wykonanie ponadlimitowych usług medycznych albo ich części. W efekcie przychód ten powstaje w momencie otrzymania przedmiotowej należności, na mocy art. 14 ust. 1i ustawy". Analogicznie zatem, zgodnie z przepisami dotyczącymi osób prawnych, przychód taki powstanie na podstawie art. 12 ust. 3e u.p.d.o.p.

Pozostaje zatem jeszcze do wyjaśnienia kwestia nadwykonań, które ostatecznie nie zostały przez NFZ uznane i podmiotowi leczniczemu w żaden inny sposób, ani w drodze ugody, ani na drodze sądowej nie udało się uzyskać przychodu podatkowego. Powołując się ponownie na twierdzenie organu podatkowego zawarte w interpretacji indywidualnej nr ITPB1/415-542/14/MR z dnia 23 lipca 2014 r. „świadczenia ponadlimitowe, tzw. „nadwykonania", w przypadku ich nieuznania przez NFZ, nie tworzą przychodu podatkowego, gdyż nie stanowią one należności w sensie podatkowoprawnym (nie powstaje wierzytelność w sensie cywilistycznym). Tym samym usługi medyczne wykonane ponad limit ustalony w kontrakcie z NFZ są nieodpłatne, jako że ich wykonanie nie wiąże się z obowiązkiem wypłaty należności na rzecz Wnioskodawcy".

Reasumując, w przypadku wykonywania świadczeń przez podmioty lecznicze na podstawie umowy z NFZ przychód powstanie:

- dla świadczeń mieszczących się w limicie – w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego wynikającego z umowy (zwykle w ostatnim dniu miesiąca);
- dla nadwykonań związanych z ratowaniem życia i zdrowia – w ostatnim dniu okresu rozliczeniowego wynikającego z umowy (zwykle w ostatnim dniu miesiąca), jeżeli zostaną one zaakceptowane przez NFZ w bieżącym rozliczeniu, co zwykle ma miejsce;
- dla nadwykonań związanych z ratowaniem życia i zdrowia – w momencie otrzymania środków po zawarciu ugody lub wyroku sądu, jeżeli nie były one uznane przez NFZ w bieżącym rozliczeniu, co obecnie zdarza się niezwykle rzadko;

– dla nadwykonań pozostałych niewiązanych z ratowaniem życia lub zdrowia – w momencie otrzymania środków po zawarciu ugody lub wyroku sądu, jeżeli nie były one uznane przez NFZ w bieżącym rozliczeniu,
– dla świadczeń niezwiązanych z ratowaniem życia i zdrowia, które zostały uznane za nadwykonania i nie zostały zaliczone do bieżącego limitu, gdyż w ich miejsce uznano w bieżącym rozliczeniu nadwykonania związane z ratowaniem życia i zdrowia – w momencie w momencie otrzymania środków po zawarciu ugody lub wyroku sądu;
– dla świadczeń i nadwykonań, które nie zostały uznane przez NFZ i nie udało się ich odzyskać na drodze sądowej – przychód nie powstaje wcale, gdyż były one wykonane nieodpłatnie.

Wydaje się zatem, iż zarówno praktyka rozliczania nadwykonań wypracowana przez podmioty lecznicze i NFZ, jak i jednolita linia interpretacyjna organów podatkowych pozwalają na uznanie, iż kwestia momentu uzyskania przychodów w zakresie świadczeń wynikających z umów z NFZ jest już jasna i nie pozostawiająca większych wątpliwości.

Rozstrzygnięcia natomiast wymaga jeszcze kwestia kosztów uzyskania powyżej opisanych przychodów.

Wiadomo, że rozróżniamy koszty pośrednio i bezpośrednio związane z przychodami. Zgodnie z art. 15 ust. 1 u.p.d.o.p. (art. 22 ust. 1 u.p.d.o.f.) kosztami uzyskania przychodów są koszty poniesione w celu osiągnięcia przychodów lub zachowania albo zabezpieczenia źródła przychodów, z wyjątkiem kosztów wymienionych w art. 16 (art. 23 u.p.d.o.f.).

Powyższe oznacza, że podmiot leczniczy ma prawo zaliczyć do kosztów wszelkie wydatki pod warunkiem, iż nie zostały one wymienione w negatywnym katalogu ustawy oraz że pozostają one w związku z prowadzoną działalnością, a ich poniesienie ma bezpośredni lub pośredni związek z przychodem (w tym z zachowaniem lub zabezpieczeniem źródła przychodów).

Przepis ten wyraża więc ogólną zasadę, która nakazuje, by pomiędzy kosztem podatkowym oraz przychodami wystąpił związek przyczynowo-skutkowy.

Moment zaliczenia wydatków do kosztów uzyskania przychodów, zależy od tego czy:

– koszty są pośrednio związane z przychodami, czy
– koszty są bezpośrednio związane z przychodami.

Za koszty bezpośrednie związane z przychodami uznaje się te wydatki, których poniesienie wpływa bezpośrednio na uzyskanie przychodu z danego źródła i są one

niezbędne dla osiągnięcia przychodu (tj. są ponoszone bezpośrednio w celu osiągnięcia przychodów).

Natomiast koszty pośrednie to wydatki ponoszone w celu zachowania lub zabezpieczenia źródła przychodów, czyli wydatki na funkcjonowanie przedsiębiorstwa, związane z całokształtem działalności, które ponoszone są niezależnie od wielkości uzyskanego przychodu oraz momentu uzyskania przychodu. Kosztów takich nie można zatem przypisać konkretnym przychodom, a także ocenić szczegółowo stopnia ich wpływu na uzyskanie przychodów.

Koszty uzyskania przychodów bezpośrednio związane z przychodami są potrącalne w tym roku podatkowym, w którym osiągnięte zostały odpowiadające im przychody. Natomiast koszty pośrednio związane z przychodami są potrącalne w dacie ich poniesienia. Jeżeli koszty te dotyczą okresu przekraczającego rok podatkowy, a nie jest możliwe określenie, jaka ich część dotyczy danego roku podatkowego, w takim przypadku stanowią koszty uzyskania przychodów proporcjonalnie do długości okresu, którego dotyczą.

Za dzień poniesienia kosztu uzyskania przychodów uważa się dzień, na który ujęto koszt w księgach rachunkowych (zaksięgowano) na podstawie otrzymanej faktury (rachunku), albo dzień, na który ujęto koszt na podstawie innego dowodu w przypadku braku faktury (rachunku), z wyjątkiem sytuacji, gdy dotyczyłoby to ujętych jako koszty rezerw albo biernych rozliczeń międzyokresowych kosztów.

Jeżeli zatem chodzi o nadwykonania, istotne jest ustalenie, kiedy poniesione przez podmiot leczniczy wydatki związane ze świadczeniami będącymi nadwykonaniami, na których finansowanie nie wyraża zgody NFZ lub które będą podlegać negocjacjom z NFZ w okresie późniejszym, stanowią koszty uzyskania przychodów?

W interpretacji indywidualnej wydanej przez dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach nr IBPBI/2/423-627/13/SD z 19 sierpnia 2013 r. organ podatkowy orzekł: „stwierdzić należy, iż ponoszone przez Wnioskodawcę wydatki związane z udzielaniem świadczeń medycznych ponad limit wynikający z umowy z Narodowym Funduszem Zdrowia pozostają w związku przyczynowo-skutkowym z przychodami osiąganymi przez Wnioskodawcę, a więc stanowią koszt uzyskania przychodów na podstawie art. 15 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych. Jednocześnie ze względu na pośredni związek tych wydatków z osiąganiem konkretnych przychodów, uznać należy, iż wydatki te stanowią koszty inne niż bezpośrednio związane z przychodami. Tym samym, wydatki ponoszone przez Wnioskodawcę w związku z udzielaniem świadczeń nie objętych umową z Narodowym Funduszem Zdrowia («świadczeń ponadlimitowych», «nadwykonań») stanowią koszty uzyskania przychodów potrącalne w dacie ich poniesienia".

Powyższe oznacza, iż organy podatkowe słusznie uznają, iż koszty ponoszone przez podmioty lecznicze w związku z wykonywaniem świadczeń medycznych w ramach powszechnej służby zdrowia finansowanej przez NFZ są kosztami, które należy ponosić w związku z zachowaniem ciągłości tych świadczeń. Podmioty lecznicze nie powinny bowiem kalkulować, czy danego pacjenta przyjąć, czy też nie, a powinny zapewnić świadczenia należne ubezpieczonym w ramach posiadanych możliwości logistycznych. Dla pacjenta natomiast nie jest istotny sposób rozliczania tych świadczeń dokonywany pomiędzy NFZ a podmiotami leczniczymi.

Reasumując, w świetle interpretacji organów podatkowych koszty ponoszone w związku ze świadczeniami ponad limit określony w umowie z NFZ są kosztami pośrednimi i stanowią koszty uzyskania przychodów w dacie ich poniesienia.

Pomimo takiej linii interpretacyjnej należy w tym miejscu zauważyć, iż wiele podmiotów leczniczych przyjmuje odmienną technikę wykazywania takich kosztów. Prowadzą one na tyle szczegółową ewidencję kosztów poszczególnych świadczeń i procedur medycznych, że są w stanie przyporządkować koszty bezpośrednio związane z tymi świadczeniami. Jednocześnie wstrzymują się z uznaniem za koszty uzyskania przychodów wydatków związanych z nadwykonaniami do momentu, aż nie zostaną one rozliczone z NFZ. Postępują zatem w tym przypadku zgodnie z art. 15 ust. 4 u.p.d.o.p., który stanowi, iż koszty uzyskania przychodów bezpośrednio związane z przychodami, poniesione w latach poprzedzających rok podatkowy oraz w roku podatkowym, są potrącalne w tym roku podatkowym, w którym osiągnięte zostały odpowiadające im przychody. Zasada ta znajduje również umocowanie w art. 22 ust. 5 u.p.d.o.f. i jest nazywana zasadą współmierności przychodów i kosztów. Podmioty te uznają zatem, że właściwy moment rozpoznania tych kosztów będzie wtedy, kiedy postanie odpowiadający im przychód, czyli jak omawiano wcześniej, moment przelania przez NFZ środków pieniężnych za nadwykonania.

W przypadku, jeżeli środki te zostałyby przelane w roku następnym, koszty z nimi związane również uznane zostałyby za koszty roku, w którym uzyskane zostały odpowiadające im przychody.

W świetle powołanych przepisów nie można odmówić takim podmiotom prawidłowości zastosowanego rozwiązania. Co więcej, wydaje się ono budzić mniej wątpliwości niż rozwiązanie prezentowane w interpretacjach indywidualnych przez organy podatkowe, które zapewne wydają takie rozstrzygnięcia, biorąc pod uwagę specyfikę rynku medycznego opartego na umowach z NFZ.

Wątpliwość budzi jednak sytuacja, w której część nadwykonań nie zostanie w żaden sposób pomiotowi leczniczemu zwrócona. Jeżeli taki podmiot nie zaliczy kosztów tych nadwykonań jako kosztów pośrednich w momencie ich poniesienia, to

może zaistnieć sytuacja, że traktując je jako koszty bezpośrednie, nie uzyskawszy nigdy przychodu, nie zaliczy już tych wydatków do kosztów uzyskania przychodów.

Zachowując zatem zasadę współmierności przychodów i kosztów wynikających z nadwykonań, podmiot leczniczy ryzykuje sytuację, w której część kosztów nieuznanych przez NFZ nadwykonań pozostanie wydatkami niestanowiącymi kosztów uzyskania przychodów, pomimo iż najczęściej zostały faktycznie poniesione.

Jeżeli organy podatkowe w wydawanych interpretacjach zezwalają na traktowanie tych kosztów jako pośrednio związanych z przychodami oraz na zaliczanie ich do kosztów uzyskania przychodów w momencie ich poniesienia, to należy rozważyć, czy w przypadku nadwykonań nie zrezygnować z zasady współmierności i nie zaliczać tych wydatków do kosztów uzyskania przychodów na bieżąco. Należałoby rozważyć taki sposób rozliczania kosztów szczególnie tych, które nie są związane z ratowaniem życia i zdrowia, a co za tym idzie, istnieje ryzyko, iż wartości tych nadwykonań nie zostaną przez NFZ nigdy zaakceptowane i zwrócone.

Specyfika polskiej służby zdrowia, która polega na permanentnym niedofinansowaniu i biurokratyzacji, zmusiła podmioty lecznicze do znalezienia sposobu na balansowanie pomiędzy dobrem pacjenta a ekonomiką działania, co spowodowało między innymi powstanie problemy nadwykonań. Ponieważ dodatkowo podmioty te zaczęły funkcjonować jako podatnicy podatku dochodowego, zaczęło to rodzić wątpliwości na gruncie rozliczeń podatkowych. Na szczęście, coraz więcej zawiłości podatkowych związanych z funkcjonowaniem podmiotów leczniczych znajduje rozwiązanie w praktyce oraz interpretacjach organów podatkowych. Mam nadzieję, że ten tekst przybliżył problematykę związaną z rozliczaniem przychodów i kosztów związanych z nadwykonaniami.

Bibliografia

Akty prawne

Ustawa z dnia 15 lutego 1992 r. o podatku dochodowym od osób prawnych (t.j. Dz. U. z 2014, poz. 851 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 361 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (t.j. Dz. U. z 2015, poz. 618 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 581 z późn. zm.).

Interpretacje

Interpretacja indywidualna nr ITPB1/415-542/14/MR z dnia 23 lipca 2014 r. wydana przez dyrektora Izby Skarbowej w Bydgoszczy.

Interpretacja indywidualna nr IBPBI/2/423-627/13/SD z dnia 19 sierpnia 2013 r. wydana przez dyrektora Izby Skarbowej w Katowicach.

Interpretacja indywidualna nr ILPB3/423-253/07-2/ŁM z dnia 19 lutego 2008 r. wydana przez dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu.

Interpretacja indywidualna nr IPPB5/423-658/13-6/KS z dnia 20 listopada 2013 r. wydana przez dyrektora Izby Skarbowej w Warszawie.

Internet

http://orzeczenia.nsa.gov.pl

http://sip.mf.gov.pl/sip/

Surplus performance of medical services – fiscal point of view

Summary: The purpose of the following article is to introduce and elaborate on the manner in which income and costs arising from the so-called surplus performance of medical services should be treated from the fiscal point of view. Such surplus performances occur when the limit for medical services determined by the agreement between a health care institution and the National Health Fund (NHF) is exhausted. The article briefly outlines the reasons for and the mechanisms behind the phenomenon of surplus performance, and it also attempts to discuss an appropriate method of demonstrating such cases by health care institutions in their income tax settlements, in accordance with the applicable regulations and individual law interpretations issued by tax authorities.

Paweł Łagowski

Świadczenia ponadlimitowe w podmiotach leczniczych – aspekt prawno-rachunkowy

Streszczenie: Celem artykułu jest przedstawienie problematyki świadczeń ponadlimitowych w podmiotach leczniczych jako wtórnego problemu systemu opieki zdrowotnej w Polsce. W pierwszej części dokonano identyfikacji i zdefiniowania świadczeń ponadumownych na podstawie orzeczeń sądów powszechnych. W kolejnej części przedstawiono wypracowane w praktyce metody dochodzenia roszczeń oraz wskazano prawidłowe praktyki ujmowania świadczeń ponadumownych z punktu widzenia podatkowo-rachunkowego.

Słowa kluczowe: Narodowy Fundusz Zdrowia, rozliczenia, świadczenia zdrowotne, świadczenia ponadlimitowe, ochrona zdrowia, podmioty lecznicze

Wprowadzenie

Zmiana organizacji systemu opieki zdrowotnej została wprowadzona z dniem 1 stycznia 1999 roku jako jedna z czterech wielkich reform rządu Jerzego Buzka[1]. Nowe rozwiązania stanowiły całkowite przeciwieństwo dotychczas obowiązujących. System, w którym wyodrębniono podmiotowo trzech interesariuszy (świadczeniobiorców – pacjentów, świadczeniodawców – podmioty lecznicze oraz płatnika – Narodowy Fundusz Zdrowia, wcześniej Kasy Chorych), zorganizowano na zasadzie powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego. Podstawą udzielania i finansowania świadczeń opieki zdrowotnej stały się kontrakty zawierane pomiędzy świadczeniodawcami a płatnikiem.

Umowy, które w szczególności określają rodzaj i zakres udzielanych świadczeń, ustalają także maksymalną kwotę zobowiązania Kasy Chorych/Funduszu wobec świadczeniodawcy. Z powodu nieadekwatnego poziomu finansowania systemu opieki zdrowotnej do potrzeb zgłaszanych przez ubezpieczonych wielu świadczeniodawców przekracza ustalone limity wynikające z kontraktów. W takiej sytuacji swoich należności muszą dochodzić oni często na drodze sądowej, ponieważ prawodawca nie przewidział lub zapomniał uregulować tę kwestię w ustawie.

[1] Rząd Premiera Jerzego Buzka wprowadził cztery duże reformy w zakresie systemu emerytalnego, oświaty, administracji oraz ochrony zdrowia. W przypadku systemu opieki medycznej dokonano na szybko reformy, która zmieniała przyjęte już inne rozwiązania. Szerzej o tym zagadnieniu traktuje K. Prętki, *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej,* Poznań 2007.

Świadczenia ponadlimitowe w systemie ochrony zdrowia

Świadczenia ponadlimitowe (dalej także jako ponadumowne lub nadwykonania) są efektem przekroczenia wartości kontraktu przez podmioty lecznicze. Zarządzający, zwłaszcza na początku reformy, często świadomie pozwalali wykonywać procedury, które nie mieściły się w limicie zawartym w umowie, spodziewając się, że podobnie jak w poprzednim systemie i tak otrzymają zwrot poniesionych kosztów na leczenie. Obecnie decyzje o wypracowywaniu nadwykonań wiążą się z jednej strony ze strategią zarządzania podmiotem leczniczym, tzn. zarządzający podejmują ryzyko poniesienia kosztów leczenia pacjentów przez ich placówki w celu wypracowania sobie lepszej pozycji negocjacyjnej w trakcie przyszłych rozmów z płatnikiem na temat wysokości zawieranych kontraktów. Z drugiej strony, jest to związane z chęcią zapewnienia pacjentom, zwłaszcza tym w stanie zagrożenia życia lub zdrowia, szybkiej pomocy medycznej – bez oczekiwania w kolejce.

Rokrocznie, w okolicach miesiąca września lub października, media podają, że kolejne placówki medyczne w Polsce wykorzystały swoje limity i do końca roku przyjmują jedynie przypadki pilne/nagłe. Poniżej w tabeli 1 przedstawiono jak kształtowała się wartość ponadumownych świadczeń zdrowotnych.

Tabela 1. Wartość ponadumownych świadczeń zdrowotnych w latach 2008–2013

Dane [w mln zł]	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Wartość ponadumownych świadczeń zdrowotnych	419	1603	1066	1814	1464	954
w tym leczenie szpitalne	302	1172	761	1282	1121	749

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Finansowych NFZ z lat 2008–2013.

Pomiędzy rokiem 2008 a 2009 można zaobserwować prawie czterokrotny skok wartości ponadumownych świadczeń zdrowotnych, z ok. 419 mln zł do kwoty ponad 1,6 mld zł. Związane jest to z pogłębieniem się kryzysu finansowego na świecie, który w tym czasie dotarł także do Polski. Wysokość funduszy na ubezpieczenie zdrowotne jest bezpośrednio skorelowana z sytuacją w realnej gospodarce, ponieważ największą część wpływów zapewniają składki osób pracujących, a w tym okresie stopa bezrobocia rejestrowanego pomiędzy IV kwartałem roku 2008 a rokiem 2009[2] wzrosła z 9,5% do 11,9%. W kolejnych latach wartość wykonanych i sprawozdanych przez podmioty lecznice procedur medycznych a nierozliczonych z płatnikiem wahała się w przedziale od 954 mln zł do 1,814 mld zł. Można przypuszczać, że większa część tych kwot stała lub stanie się przedmiotem sporów sądowych, jakie świadczeniodawcy wytoczą funduszowi.

[2] GUS, *Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 r.*, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_bezrobocie_rejestrowane_1-4kw2009.zip [dostęp 20.12.2014].

Dochodzenie roszczeń z tytułu wykonania ponadumownych świadczeń zdrowotnych

Zgodnie z tym, co zostało zasygnalizowane we wprowadzeniu niniejszego artykułu, świadczenia ponadlimitowe nie doczekały się uregulowania w przepisach, pomimo wielu wprowadzanych nowelizacji czy wręcz zmian ustawy, która zakreśla ogólne ramy systemu opieki zdrowotnej. Wobec niejasnych regulacji prawnych pomocny w tej kwestii może być wyrok Sądu Najwyższego[3], zapadły na tle sporu pomiędzy zakładem opieki zdrowotnej (powodem) a pozwaną kasą chorych, w którym trafnie ujęty został problem umiejscowienia nadwykonań w systemie.

Z jednej strony, zakład opieki zdrowotnej powinien spełnić określone świadczenia zdrowotne zgodnie z przepisami nieobowiązującej już ustawy z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej[4] (t.j. Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 ze zm.), które przyznając pacjentom tych zakładów szereg praw, nakładają na zakłady opieki zdrowotnej obowiązek udzielenia im opieki medycznej. Z drugiej strony, brak niejednokrotnie wskazania w tych przepisach, jaki podmiot powinien zapłacić za wykonane świadczenia. Kasy chorych nie dysponowały odpowiednimi środkami finansowymi, aby zabezpieczyć uzasadnione potrzeby zakładów opieki zdrowotnej, co oznaczało, że już na etapie zawierania umów o udzielanie świadczeń zdrowotnych, a szczególnie ich wykonywania, powstało wiele poważnych sporów, których rozstrzygnięcia strony poszukują ostatecznie w drodze procesów sądowych. Sądy rozpatrujące tego rodzaju spory zmuszone były do szczególnie wnikliwego rozważenia racji obu stron i, pomimo ułomności przepisów, które znajdowały w tym przypadku zastosowanie, poszukiwania rozstrzygnięcia uwzględniającego mimo wszystko granice wyznaczone przez prawo. W związku z tym, że przepisy regulujące korzystanie przez ubezpieczonych ze świadczeń zdrowotnych są częścią sytemu prawa obowiązującego w Polsce, przy ich wykładni należy brać pod uwagę nie tylko przepisy wprost odnoszące się do świadczenia pomocy medycznej, ale także wynikające z innych gałęzi prawa, które mogą znaleźć tu zastosowanie, ale również zasady i założenia aksjologiczne całego systemu.

Sąd Najwyższy w uzasadnieniu wyroku z dnia 7 sierpnia 2003 r. stwierdził, że dostrzegając niedostatki regulacji zawartej w ustawie o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, sąd powinien poszukiwać rozstrzygnięcia na podstawie analizy tych przepisów i ewentualnie norm prawa cywilnego, które mogły tu mieć zastosowanie, a nie posługiwać się ogólnymi argumentami opartymi tylko w zasadzie na próbie oceny racjonalności zachowań stron umów o świadczenie usług zdrowotnych z punktu widzenia dobra pacjenta oraz celowości działań kasy chorych i zakładu opieki zdrowotnej. Sądy

[3] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2003 r., IV CKN 393/01 (LEX nr 279804).

[4] T.j. Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 ze zm., dalej jako u.z.o.z.

powinny wprawdzie uwzględniać ogólne zasady wyznaczające zachowania podmiotów, których spór dotyczy, jednak przede wszystkim ich rozstrzygnięcie, jako podmiotów stosujących prawo, musi być wynikiem wnikliwej analizy norm prawnych wyznaczających zachowanie tych podmiotów. „Nie wyklucza to jednak nadawania, w drodze wykładni celowościowej lub systemowej takiego znaczenia przepisom, które odbiega od ich dosłownego rozumienia, ale tylko przy zachowaniu idei racjonalnego ustawodawcy. Sąd zaś nie może tego ustawodawcy zastępować”[5].

Niejasne regulacje prawne dotyczące zasad finansowania świadczeń z zakresu opieki zdrowotnej stały się przedmiotem wielu procesów sądowych i podstawą ukształtowania, jak się wydaje, stałej linii orzeczniczej. Pierwsze wyroki zapadające w sprawach pomiędzy świadczeniodawcami a płatnikiem były rozstrzygane na niekorzyść podmiotów leczniczych. Sądy, przede wszystkim Sąd Najwyższy, stały na stanowisku, że skoro podstawą udzielania świadczeń jest umowa, która zawiera maksymalną kwotę zobowiązania płatnika wobec świadczeniodawcy, to świadome wykonywanie procedur medycznych ponad określony umową limit nie może skutkować skutecznym roszczeniem o zapłatę.

Zgodnie z zasadą kontradyktoryjności na każdej ze stron procesu ciąży obowiązek udowodnienia swoich racji, dlatego świadczeniodawcy próbowali w bardzo różnorodny sposób argumentować obowiązek zapłaty przez płatnika za ponadumowne świadczenia medyczne. W jednej ze spraw strona powodowa usiłowała w ogóle kwestionować uprawnienie płatnika do limitowania świadczeń medycznych, jednak taki wywód został odrzucony przez Sąd Najwyższy[6], który stwierdził, że: „Zarzuty strony powodowej idą jednak znacznie dalej, bowiem z powołaniem się na treść art. 31c i 60 ust. 1 u.z.o.z. neguje ona w ogóle uprawnienie kasy chorych do limitowania środków finansowych na świadczenia zdrowotne, jak i poszczególnych usług, jako sprzeczne z prawami pacjenta. Zgodnie z art. 4 ust. 3 u.z.o.z., świadczenia zdrowotne były udzielane ubezpieczonym w ramach środków finansowych posiadanych przez kasę chorych. Prawo wyboru przez ubezpieczonego szpitala spośród szpitali, które zawarły umowę z kasą chorych, mogło więc z tej przyczyny doznawać ograniczenia, także w aspekcie czasowym. […]sytuację ograniczenia możliwości udzielenia pacjentowi świadczeń zdrowotnych przewiduje art. 19 ust. 1 u.z.o.z., który w takim wypadku przyznaje mu uprawnienie do korzystania z rzetelnej, opartej na kryteriach medycznych procedury, ustalającej kolejność dostępu do świadczeń. Słuszność przyjętych w tym względzie rozwiązań ustawowych oraz ich zgodność z uzasadnionymi oczekiwaniami społecznymi pozostaje poza – opartą na przytoczonych w kasacji podstawach – oceną Sądu Najwyższego, mającą za przedmiot

[5] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2003 r., IV CKN 393/01 (LEX nr 279804).

[6] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r., IV CK 434/02.

zgodności zaskarżonego wyroku z prawem”[7]. Podobnie w kolejnym wyroku Sąd Najwyższy zakwestionował próbę konstruowania stosunku obligacyjnego, tworzonego na podstawie obowiązku udzielania świadczeń medycznych wynikającego ze zbiegu innych przepisów prawa. „Ustawowy obowiązek udzielania świadczeń zdrowotnych osobom ubezpieczonym zgłaszającym się do zakładu opieki zdrowotnej (art. 7 ustawy o z.o.z.) i lekarski obowiązek udzielania pomocy medycznej wyrażony w przepisie art. 30 ustawy o zawodzie lekarza, nie stanowią wystarczającej podstawy do konstruowania stosunku obligacyjnego między świadczeniodawcą i Kasą, w sytuacji, w której świadczeniodawca udzielił świadczeń zdrowotnych ponad limit przewidziany w umowie z Kasą. Dzieje się tak nawet wtedy, gdy – jak wskazywano w kasacji – w okresie zawarcia umów między stronami nie przewidziano w obowiązującym porządku prawnym innego podmiotu mającego zadanie finansowania usług medycznych dla ubezpieczonych z wniesionych przez nich składek. […] przyjęcie proponowanej przez skarżącego konstrukcji stosunku obligacyjnego podważałoby w rezultacie sens zawierania umów między świadczeniodawcami a Kasami Chorych, skoro kasa zawsze byłaby zobowiązana ex lege do pokrywania należności za wszystkie wykonywane przez świadczeniodawców usługi medyczne, niezależnie od tego, czy mieściłyby się one w ramach wcześniej zawartej umowy, czy też dokonywane byłyby poza limitem określonym w tej umowie”[8]. W innej sprawie, argumentując brak obowiązku zapłaty przez płatnika za nadwykonania, Sąd Najwyższy podkreśli prymat umowy jako podstawy funkcjonowania systemu: „Ustawa o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym przyjęła, że obowiązek władzy publicznej zapewnienia ochrony zdrowia będzie realizowany przy pomocy instrumentarium cywilistycznego, mianowicie, w drodze umów o świadczenia zdrowotne, zawieranych przez Kasy Chorych (obecnie Narodowy Fundusz Zdrowia) z konkretnymi świadczeniodawcami (zakładami opieki zdrowotnej – publicznymi i prywatnymi). Podmioty zawierające taką umowę o świadczenie usług medycznych opierały jej ustalenia na prognozowaniu ilości tych świadczeń. Rzecz jasna, prognozy te obejmowały także przypadki koniecznych świadczeń zdrowotnych, udzielanych w sytuacjach niecierpiących zwłoki, o których mowa w art. 7 ustawy o zakładach opieki zdrowotnej i art. 30 ustawy o zawodzie lekarza. Jeżeli prognozy te okazały się błędne, z powodu zaniżenia ilości przyjętych w umowie świadczeń, to nie można przyjąć, że przypadki wykonania świadczeń objętych tymi dwoma przepisami wchodzą z mocy samego prawa do treści zawartej umowy. Takie rozwiązanie praktycznie kwestionowałoby bowiem samą zasadę organizacji systemu ochrony zdrowia, opartego na umowach o świadczenie usług leczniczych, podważając sens zawieranych kontraktów, do których ma przecież zastosowanie reguła *pacta sund*

[7] *Ibidem*.

[8] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2004 r., II CK 207/03.

serwanda. Podstawowym sposobem urealnienia takich umów jest zatem ich renegocjonowanie”[9].

Z przeglądu orzecznictwa Sądu Najwyższego zaprezentowanego dotychczas w niniejszym opracowaniu, a dotyczącego problematykami finansowania świadczeń opieki zdrowotnej ponad ustalonymi limitami, wprost wynika brak możliwości ubiegania się przez świadczeniodawcę o zapłatę za świadczenia ponadumowne. Konsekwencją tak utrwalonej linii orzeczniczej byłoby wręcz zmuszenie podmiotów leczniczych do finansowania systemu opieki medycznej, a przecież nie są one do tego powołane.

Stanowisko Sądu Najwyższego w sprawie dochodzenia roszczeń za świadczenia ponadlimitowe w miarę upływu czasu ulegało zmianie. Jeszcze w 2003 roku zapadł wyrok, zapowiadający zmianę w tym zakresie, w którym sąd stwierdził, że „przepis art. 7 u.z.o.z. nakłada na zakład opieki zdrowotnej obowiązek udzielenia świadczenia zdrowotnego, jeżeli osoba zgłaszająca się do zakładu opieki zdrowotnej potrzebuje natychmiastowego udzielenia świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia i nie reguluje skutków finansowych udzielenia świadczenia zdrowotnego”[10]. Jednocześnie, zgodnie z art. 38 ust. 5 u.z.o.z., publiczny zakład opieki zdrowotnej nie może obciążać osoby uprawnionej do świadczeń opłatami za ich udzielenie. Oznacza to zatem, że w razie udzielenia przez publiczny zakład opieki zdrowotnej świadczenia w sytuacji zagrożenie życia lub zdrowia obowiązek poniesienia kosztów świadczenia na rzecz pacjenta uprawnionego z tytułu ubezpieczenia zdrowotnego będzie obciążał kasę chorych, do której należał pacjent (obecnie Narodowy Fundusz Zdrowia). „Gdyby publicznego zakładu opieki zdrowotnej nie łączyła umowa z kasą chorych, roszczenie zakładu opieki zdrowotnej o zwrot kosztów świadczeń udzielonych w warunkach art. 7 u.z.o.z., mogłoby znajdować podstawę prawną w przepisach kodeksu cywilnego o prowadzeniu cudzych spraw bez zlecenia. Jeżeli natomiast strony zawarły umowę o świadczenie usług medycznych, to zakładowi opieki zdrowotnej należałoby się wynagrodzenie wynikające z umowy”[11]. Sąd wyraźnie stwierdził, że w przypadkach natychmiastowego udzielenia świadczeń zdrowotnych ze względu na zagrożenie życia lub zdrowia, gdy zachodzi ustawowy obowiązek natychmiastowego udzielenia świadczeń, nie mogą one być limitowane umową[12].

Przełomowy jednak wyrok, który był początkiem nowej linii orzeczniczej, zapadł w sierpniu 2004 r. Sąd Najwyższy stwierdził wówczas, że umowy jako „czynności prawne nie stanowią wyłącznego źródła zobowiązań i nie wyczerpują ich obiektywnej treści (art. 56 k.c.). Dlatego ustalenie zakresu zobowiązania świadczeniodawców nie może

[9] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2004 r., II CK 54/04.
[10] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2003 r., sygn. akt IV CK 189/02.
[11] *Ibidem.*
[12] *Ibidem.*

pomijać norm adresowanych do zakładów opieki zdrowotnej oraz personelu medycznego, zwłaszcza lekarzy, współtworzących te zakłady jako zorganizowane jednostki”[13]. Z art. 7 ustawy o z.o.z. oraz art. 30 ustawy o zawodzie lekarza wynika bowiem obowiązek spełnienia świadczenia zdrowotnego w razie zagrożenie życia lub zdrowia, a nawet wówczas, gdy zwłoka w udzieleniu pomocy mogłaby spowodować niebezpieczeństwo ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia oraz w innych przypadkach niecierpiących zwłoki. „Obowiązki te mają charakter bezwzględny i wyprzedzają ograniczenia wynikające z umów o świadczenia zdrowotne. Ich realizacja rzutuje na ewentualną odpowiedzialność karną bądź pracowniczą bezpośrednich wykonawców świadczeń”[14]. Sąd nie zakwestionował przy tym umów jako sposobu organizacji systemu opieki zdrowotnej, wręcz przeciwnie – stwierdził, iż częściowa niewydolność systemu opieki zdrowotnej opartego na regulacjach umownych między Kasami Chorych a świadczeniodawcami nie uzasadnia odmówienia im mocy wiążącej, co wynika przede wszystkim z przepisów art. 353 i 354 k.c. Rezygnacja z umów jako instrumentu dystrybucji środków publicznych na finansowanie opieki zdrowotnej wprowadzałaby chaos prawny i odcinała od publicznej opieki zdrowotnej słabszą ekonomicznie część społeczeństwa[15]. W orzeczeniu tym Sąd Najwyższy także wskazał, kto jest zobowiązany do pokrycia kosztów świadczeń medycznych spełnianych pod rygorem innych ustaw: „gdy podmiot związany umową, […] żąda zapłaty za świadczenia udzielone ubezpieczonym i nie znajduje usprawiedliwienia dla supozycji, jakoby koszty opieki zdrowotnej w takich wypadkach miały obciążać świadczeniodawców. Odmienna wola ustawodawcy wynika z daty wejścia w życie obydwu ustaw, kiedy opieka zdrowotna ubezpieczonych finansowana była z budżetu państwa. Sporadyczne przypadki spełniania wówczas świadczeń przez lekarza prowadzącego gabinet prywatny lub w ramach spółdzielni nieopłaconych przez pacjenta, jako zdarzenia wyjątkowe, pozostawały bez wpływu na regulację zakładającą finansowanie przez państwo kosztów leczenia ubezpieczonych. Przepisy nakazujące spełnianie świadczeń zakładom i pracownikom medycznym pozostały niezmienione po wejściu w życie ustawy o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym, lecz nie ma podstaw do wykładni, że w zakresie pokrycia kosztów ich treść zmieniła się diametralnie, a samodzielne zakłady opieki zdrowotnej oraz zatrudnieni w nich pracownicy medyczni (lekarze, lekarze dentyści, pielęgniarki i położne) zostali obciążeni kosztami realizacji swego obowiązku zawodowego. Byłoby to równoznaczne z nałożeniem na pewne grupy zawodowe daniny publicznej bez wyraźnego przepisu ustawy. Brak podstaw do tego rodzaju wykładni, zakładającej naruszenie przez ustawodawcę normy konstytucyjnej

[13] Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2004 r., III CK 365/03
[14] *Ibidem*.
[15] *Ibidem*.

(art. 217 Konstytucji)"[16]. Oznacza to tym samym, że koszty świadczeń udzielonych ubezpieczonym w warunkach przymusu ustawowego nałożonego na świadczeniodawców powinny być pokryte ze środków publicznych, którymi zarządzały Kasy Chorych[17].

Piętnaście lat działania systemu opieki zdrowotnej w zreformowanej formie doprowadziło do wypracowania w miarę ugruntowanej linii orzeczniczej dotyczącej świadczeń ponadlimitowych[18]. Jednak i płatnik zrozumiał, wykonując kolejne niekorzystne dla siebie wyroki sądów, że za świadczenia ponadumowne, wykonane w ramach rygoru ustawowego, prędzej czy później będzie musiał zapłacić. W związku z tym od 2011 roku Narodowy Fundusz Zdrowia zmienił sposób rozliczeń, w którym na koniec okresu sprawozdawczego dokonuje zmiany ich kolejności w taki sposób, że w ramach umowy do zapłaty jako pierwsze kwalifikowane są, świadczenia ratujące życie. Dopiero w przypadku niewyczerpania wartości umowy dobiera świadczenia tzw. planowe[19]. Wskazany sposób rozliczeń pewnie w niedługiej przyszłości stanie się przedmiotem sporu sądowego, wtedy sąd będzie musiał określić jego zgodność z prawem.

Świadczenia ponadlimitowe z perspektywy rachunkowo-podatkowej

Świadczenia ponadlimitowe[20] stanowią także źródło dla rozważań z podatkowego i rachunkowego punktu widzenia. Na tych płaszczyznach również istnieją rozbieżne stanowiska, które zostaną poniżej zaprezentowane.

Patrząc na świadczenia ponadumowne od strony rachunkowej, istnieją rozbieżności co do metod ich księgowania. Podmiot leczniczy zgodnie z umową z płatnikiem może fakturować wykonane świadczenia medyczne jedynie do wysokości miesięcznego limitu wynikającego z planu rzeczowo-finansowego[21], a więc w przypadku nadwykonań nie posiada on pewnego tytułu prawnego, tym samym stają się one przychodami

[16] *Ibidem*.

[17] *Ibidem*.

[18] Więcej przykładów wyroków sądowych w tych sprawach patrz: A. Wapińska, *Przegląd zagadnień w sprawach o zapłatę za świadczenia ponadlimitowe rozpoznawanych w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie*, „Prawo i Medycyna" 2006, Nr 1 (22, vol. 8), s. 18; B. Janiszewska, *Świadczenia ponadlimitowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Prawo i Medycyna" 2006, Nr 1 (22, vol. 8), s. 40.

[19] Zgodnie z Zarządzeniem Nr 72/2010/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego komunikatu XML dotyczącego przekazywania w postaci elektronicznej danych zawartych w rachunku i komunikatu XML dotyczącego rozliczenia świadczeń ambulatoryjnych i szpitalnych oraz zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz późniejszymi.

[20] W tej części autor ma na myśli świadczenia zrealizowane przez podmiot leczniczy, a niepotwierdzone do zapłaty przez płatnika.

[21] Zgodnie z § 18 Ogólne Warunki Umów o Udzielanie Świadczeń Opieki Zdrowotnej stanowiące Załącznik do rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej.

ewentualnymi. Podmiot leczniczy może wystawić fakturę ponad kwoty określone w umowie, a wartość świadczeń dodać do przychodów z działalności operacyjnej, uwzględniając w księgach rachunkowych poniesione koszty[22]. Takie działanie wyczerpuje zasadę współmierności kosztów i przychodów, jednak z drugiej strony sprawia, że dane finansowe jednostki nie przedstawiają prawdziwej sytuacji podmiotu. Uwzględniając jednak kolejną z podstawowych zasad rachunkowości, tj. zasadę ostrożności, to w stosunku do świadczeń ponadumownych właściwe byłoby utworzenie odpisu aktualizującego, ze względu na wątpliwy/niepewny, często kwestionowany przez płatnika, charakter należności. Tutaj wśród praktyków również dochodzi do sporu, czy odpis aktualizacyjny powinien dotyczyć tego samego okresu (roku obrotowego), w którym zaewidencjonowano przychody, czy można go ująć już w następnym roku. Przedstawione oba warianty są zgodne z prawem, niemniej jednak odpis aktualizacyjny, zdaniem autora niniejszej publikacji, powinien dotyczyć tego samego okresu w celu zachowania maksymalnej rzetelności przy przedstawianiu sytuacji podmiotu. Takie podejście daje możliwość porównywania wyników pomiędzy podmiotami, dzięki stosowaniu jednakowych zasad w księgowaniu operacji gospodarczych.

Podatkowo sytuacja świadczeń ponadumownych jest dość skomplikowana. Zgodnie ze stanowiskiem wyrażanym przez organy skarbowe w interpretacjach indywidualnych podmioty mają prawo kwalifikować przychody wynikające z tego tytułu do przychodów podatkowych w momencie ich potwierdzenia przez płatnika, wydania prawomocnego orzeczenia sądu lub zawarcia ugody[23]. Przyjęcie takiego stanowiska zmusza jednak podmiot do wydzielenia z kosztów uzyskania przychodów wszystkich wydatków poniesionych w związku ze świadczeniami ponadumownymi, co wymusza prowadzenie bardzo skrupulatnej księgowości dotyczącej kosztów. Jest to często sytuacja niemożliwa do zrealizowania, zwłaszcza w podmiocie, w którym nie jest zainstalowane odpowiednie oprogramowanie, które łączy elektroniczną dokumentację medyczną z częścią finansowo-księgową.

Podsumowanie

Świadczenia ponadumowne, zwłaszcza ich wielkość, wskazują na nieadekwatność poziomu finansowania systemu opieki zdrowotnej w Polsce. Rokrocznie w ostatnich latach podmioty lecznicze wykonują więcej procedur, aniżeli NFZ zakontraktował.

[22] Zob. M. Hass-Symotiuk (red.), *Rachunkowość. System informacji finansowych Zakładów Opieki Zdrowotnej*, Warszawa 2010, s. 201-205 oraz M. Hass-Symotiuk (red.), *Wzorcowy plan kont a rachunkowość finansowa i zarządcza podmiotów leczniczych*, Warszawa 2012, s. 376-386.

[23] Tak m.in. w interpretacji indywidualnej dyrektor Izby Skarbowej w Poznaniu z dnia 23 stycznia 2013 r., ILPB1/415-1030/12-2/IM.

Jest to sygnał dla rządzących, że z jednej strony należy poprawiać efektywność systemu, z drugiej zaś zwiększyć jego finansowanie, być może przez wprowadzenie dodatkowych ubezpieczeń zdrowotnych lub po prostu podniesienie składki zdrowotnej.

Punkt ciężkości w opisie przedmiotowego zjawiska został skierowany przede wszystkim na zagadnienia prawne, ze względu na ich fundamentalne znaczenie. Gdyby nie ukształtowanie się pozytywnej linii orzeczniczej dla możliwości dochodzenia roszczeń z tytułu świadczeń ponadumownych, bezprzedmiotowe stałyby się rozważania z zakresu rachunkowo-podatkowego.

Bibliografia

Literatura

Hass-Symotiuk M. (red.), *Rachunkowość. System informacji finansowych Zakładów Opieki Zdrowotnej*, Warszawa 2010.

Hass-Symotiuk M. (red.), *Wzorcowy plan kont a rachunkowość finansowa i zarządcza podmiotów leczniczych*, Warszawa 2012.

Janiszewska B., *Świadczenia ponadlimitowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego*, „Prawo i Medycyna" 2006, Nr 1 (22, vol. 8), s. 40.

Prętki K., *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007.

Wapińska A., *Przegląd zagadnień w sprawach o zapłatę za świadczenia ponadlimitowe rozpoznawanych w Sądzie Apelacyjnym w Warszawie*, „Prawo i Medycyna" 2006, Nr 1 (22, vol. 8), s. 18.

Źródła

Akty prawne

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r.o zakładach opieki zdrowotnej (t.j. Dz. U. z 2007 r., Nr 14, poz. 89 z późn. zm.), nieobowiązująca.

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej. (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 618 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 stycznia 2003 r. o powszechnym ubezpieczeniu w Narodowym Funduszu Zdrowia (Dz.U. z 2003 r., Nr 45, poz. 391 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2004 r. o świadczeniach opieki zdrowotnej finansowanych ze środków publicznych (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 581 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 lutego 1997 r. o powszechnym ubezpieczeniu zdrowotnym (Dz.U. z 1997 r., Nr 28, poz. 153 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie ogólnych warunków umów o udzielanie świadczeń opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 81, poz. 484 z późn. zm.).

Zarządzenie Nr 72/2010/DSOZ Prezesa Narodowego Funduszu Zdrowia z dnia 30 listopada 2010 r. w sprawie określenia szczegółowego komunikatu XML dotyczącego przekazywania w postaci elektronicznej danych zawartych w rachunku i komunikatu XML dotyczącego rozliczenia świadczeń ambulatoryjnych i szpitalnych oraz zaopatrzenia w przedmioty ortopedyczne i środki pomocnicze oraz późniejszymi.

Orzecznictwo

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 15 października 2004 r., II CK 54/04.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 25 marca 2004 r., II CK 207/03.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2004 r., IV CK 434/02

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 listopada 2003 r., IV CK 189/02.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 5 sierpnia 2004 r., III CK 365/03.

Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 7 sierpnia 2003 r., IV CKN 393/01.

Internet

GUS, *Bezrobocie rejestrowane I-IV kwartał 2009 r.*, http://stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/pw_bezrobocie_rejestrowane_1-4kw2009.zip [dostęp 20.12.2014]

Extra medical services – their legal and acounting aspect

Summary: Medical services over the hospital's obligation became an inherent part of polish health care system. They are caused by government grants, which are insufficient. The whole process of applying for refund extra medical services is complicated by deficiencies in polish law system. The author shows how the case law on refunding over medical services was evolving. He also suggest how to book this services according to tax policy and accounting policy.

Ilona Maj

Dualizm gmin – gmina jako podatnik i beneficjent tego samego podatku

Streszczenie: Artykuł porusza kwestię związaną z brakiem możliwości uznania gminy będącej beneficjentem podatku jako stronę zobowiązaną do zapłaty tego podatku. Powyższy problem wynika z sytuacji zaliczenia gminy do kręgu podmiotów opodatkowanych podatkiem od nieruchomości, co prowadzi do sytuacji, w której jeden i ten sam podmiot posiada status podatnika i jednocześnie beneficjenta należności publicznoprawnej. Zaakceptowanie powyższej sytuacji nie jest możliwe, co wynika z treści przepisów prawa, teorii prawa oraz stanowiska przedstawicieli doktryny prawa podatkowego.

Słowa kluczowe: gmina, podatek od nieruchomości, podatnik, beneficjent

Zgodnie z art. 1 ust. 1 w związku z ust. 2 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny[1] gmina stanowi wspólnotę samorządową utworzoną na odpowiednim terytorium przez mieszkańców gminy. W myśl art. 2 u.s.g. gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność, posiada osobowość prawną, a jej samodzielność podlega ochronie sądowej. Zgodnie z art. 6 u.s.g. do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności jej zadania własne obejmują sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej;
2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego;
3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz;

3a) działalności w zakresie telekomunikacji;

4) lokalnego transportu zbiorowego;
5) ochrony zdrowia;
6) pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych;

[1] T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 ze zm. (dalej jako u.s.g.).

6a) wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej;
7) gminnego budownictwa mieszkaniowego;
8) edukacji publicznej;
9) kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami;
10) kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych;
11) targowisk i hal targowych;
12) zieleni gminnej i zadrzewień;
13) cmentarzy gminnych;
14) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego;
15) utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych;
16) polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej;
17) wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej;
18) promocji gminy;
19) współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych oraz podmiotów wymienionych w art. 3 ust. 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[2].
20) współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zgodnie z przepisem art. 9 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym w celu wykonywania zadań gminy mogą tworzyć jednostki organizacyjne, a także zawierać umowy z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi. Treść przepisów determinuje także, że gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie.

Należy podkreślić, że gmina może występować w dwóch przeciwstawnych pozycjach – jako podmiot prawa cywilnego, w przypadku gdy jest właścicielem nieruchomości, oraz jako podmiot prawa publicznego, jeżeli jest beneficjentem wpływów z podatków m.in. od nieruchomości, rolnego, leśnego.

[2] Dz. U. z 2010 r. Nr 234, poz. 1536 ze zm.

Bardzo ważną kwestią jest zaznaczenie, że organem podatkowym jest wójt (burmistrz, prezydent miasta), który jednocześnie jest elementem struktury organizacyjnej gminy. Gmina jako osoba prawna działa przez swoje organy, dlatego też to wójt (burmistrz, prezydent miasta) występuje w imieniu gminy, wykonuje w jej imieniu zarówno czynności cywilnoprawne, jak i publicznoprawne.

W związku z tym nasuwa się pytanie, czy gmina będąca beneficjentem podatku może być równocześnie stroną zobowiązaną do zapłaty tego podatku, a zatem być stroną możliwego postępowania podatkowego?

Próbując odpowiedzieć na to pytanie, należy odnieść się do ogólnego prawa podatkowego, a dokładnie do art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej[3]. Zgodnie z nim stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent lub ich następca prawny, a także osoby trzecie, o których mowa w art. 110–117a, które z uwagi na swój interes prawny żądają czynności organu podatkowego, do której czynność organu podatkowego się odnosi lub której interesu prawnego działanie organu podatkowego dotyczy.

Stosownie do § 2 art. 133 Ordynacji podatkowej stroną w postępowaniu podatkowym może być również osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej inna niż wymieniona w § 1, jeżeli zgodnie z przepisami prawa podatkowego przed powstaniem obowiązku podatkowego ciążą na niej szczególne obowiązki lub zamierza skorzystać z uprawnień wynikających z tego prawa.

Poprzez analizę wskazanego przepisu można bezpośrednio wysnuć wniosek, że gmina będąc beneficjentem podatku nie może być stroną zobowiązaną do zapłaty tego podatku.

Z treści art. 133 Ordynacji podatkowej wynika, że katalog podmiotów, które mogą być stroną w postępowaniu podatkowym, jest zamknięty. Definicja strony zawarta w art. 133 § 1 Ordynacji podatkowej pozwala na wskazanie przesłanek, których łączne spełnienie pozwala na przypisanie określonemu podmiotowi miana strony w postępowaniu.

W Ordynacji podatkowej przyjęto zasadę, zgodnie z którą stroną w postępowaniu podatkowym jest tylko podmiot bierny stosunku prawnopodatkowego. Wyjątki od tej zasady przewiduje art. 133 § 2–3 Ordynacji podatkowej. Przepisy te jednak nie kreują w opisanej sytuacji gminy, a tym samym burmistrza występującego w jej imieniu jako strony postępowania podatkowego. Przyjąć zatem pozostaje, że przymiotu strony w postępowaniu podatkowym nie uzyskał ani podmiot czynny stosunku prawnopodatkowego, ani też związek publicznoprawny będący wierzycielem podatkowym. W konsekwencji związek publicznoprawny nie jest stroną postępowania podatkowego w sytuacji, gdy postępowanie wiąże się z administrowaniem podatkiem będącym jego dochodem

[3] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 61); dalej jako Ordynacja podatkowa..

własnym (jego ustaleniem, określeniem bądź z przyznaniem preferencji w spłacie podatku, czyli umarzaniem należności podatkowych, odraczaniem terminów płatności, rozkładaniem na raty tych płatności). Ze względu na odmienną – „węższą" – definicję strony w ordynacji podatkowej w odniesieniu do definicji zawartej w Kodeksie postępowania administracyjnego, na gruncie postępowania podatkowego nie pojawia się problem statusu prawnego gminy w tym postępowaniu[4].

Odnosząc się do powyższego, należy wskazać, że stroną w postępowaniu podatkowym jest podatnik, płatnik, inkasent. Są to podmioty zdefiniowane w treści Ordynacji podatkowej (art. 7, 8 i 9) oraz w poszczególnych ustawach podatkowych. Ponadto stroną jest następca prawny podatnika, płatnika i inkasenta. Wreszcie stroną są także osoby trzecie, o których mowa w art. 110–117a Ordynacji podatkowej.

Zgodnie z art. 7 § 1 pkt 1 Ordynacji podatkowej podatnikiem jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej, podlegająca na mocy ustaw podatkowych obowiązku podatkowemu. Zgodnie z art. 2 ust. 2 u.s.g. gmina posiada osobowość prawną. Można zatem uznać, że gmina jest podatnikiem, jeśli podlega obowiązkowi podatkowemu na mocy ustaw podatkowych, a więc jeśli spełnia przesłanki, na mocy których przepisy ustawy podatkowej wiążą powstanie po jej stronie obowiązku podatkowego[5]. Należy jednak podkreślić, że fakt, iż ten sam podmiot jest jednocześnie uprawniony i zobowiązany z tytułu podatku, stawia pod znakiem zapytania możliwość istnienia stosunku prawnopodatkowego. Naturą stosunku prawnopodatkowego jest relacja dwustronna, a podmiot uprawniony z tytułu podatku określany jest jako wierzyciel podatkowy, natomiast podatnik jako dłużnik podatkowy[6]. Połączenie w jednej osobie funkcji beneficjenta należności publicznoprawnej i jednocześnie dłużnika podatkowego, powoduje, że nie można mówić o stosunku prawnopodatkowym.

Opierając się na treści przepisów prawa oraz teorii prawa i ugruntowanego stanowiska przedstawicieli doktryny prawa podatkowego, należy uznać, że sytuacja w której burmistrz jako organ podatkowy reprezentuje równocześnie drugą stronę zobowiązaną do zapłaty tego podatku nie jest możliwa.

Standardowo przez elementy stosunku prawnego typu zobowiązaniowego w literaturze przedmiotu rozumie się składowe, bez których nie może on istnieć. Wobec powyższego zasadnicza struktura stosunku prawnego obejmuje podmioty, przedmiot oraz

[4] J. Dembczyńska, P. Pietrasz, *Gmina jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym przez samorządowe kolegium odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 7–8, s. 133–149.

[5] J. Brolik [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* Lex/el.

[6] A. Nita, *Stosunek prawnopodatkowy*, [w:] B. Brzeziński (red.), *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, Toruń 2009, s. 41.

treść. Pojęcie strony stosunku prawnego określa **wzajemną przeciwstawioną** sobie sytuację podmiotów tego stosunku, zarówno dwu-, jak i wielostronnego.

Zobowiązanie odnosi się do dwóch podmiotów występujących w tym stosunku prawnym – do dłużnika podatkowego i wierzyciela podatkowego. Dłużnikiem ustawodawca nazywa podmiot (osobę) obciążony obowiązkiem świadczenia, a więc adresata normy prawnej wyznaczającej stosunek zobowiązaniowy. Wierzyciel to z kolei podmiot, który zgodnie z treścią tej samej normy ma otrzymać od dłużnika świadczenie. Podmioty stosunku prawnego wyznaczają przede wszystkim hipotezy norm prawych.

Zatem stosunek prawnopodatkowy opiera się na relacji **dwóch** podmiotów, przy czym po jednej stronie zawsze wystąpi podmiot reprezentujący związek publicznoprawny. Więzi łączące obie strony zobowiązania podatkowego opierają się na wzajemnych, uzależnionych od siebie prawach i obowiązkach determinujących w swej istocie to, że podatnik jest zobowiązany spełnić świadczenie na rzecz podmiotu prawa publicznego.

Podmiotami stosunku prawnopodatkowego są organ podatkowy jako wierzyciel podatkowy oraz podatnik jako dłużnik podatkowy. Tym samym organ podatkowy jako wierzyciel w zobowiązaniowym stosunku prawnopodatkowym, podobnie jak i podatnik jako dłużnik, podporządkowany jest normom ustaw podatkowych tworzących podatkowoprawny stan faktyczny określający powstanie, treść i realizację zobowiązania podatkowego.

Nie do pogodzenia z porządkiem prawnym byłoby przyjęcie poglądu, że gmina w zakresie podatku, którego jest beneficjentem i w zakresie którego jego organ pełni rolę organu podatkowego poprzez swój organ, może być jednocześnie podatnikiem (stroną postępowania podatkowego).

Dopełniając powyższe, można posłużyć się także kryterium zdolności prawnej organów administracji podatkowej, wprost akcentującej zasadę nierówności stron podatkowego stosunku prawnego. Można wskazać na kompetencję ogólną i szczególną. Kompetencja ogólna to zdolność prawna do załatwiania spraw podatkowych w danym układzie postępowania, natomiast kompetencja szczególna to zdolność do załatwienia konkretnej sprawy podatkowej. Zdolność prawna objawiająca się w możliwości rozstrzygania o prawach bądź obowiązkach podatnika (a więc innej strony postępowania) odzwierciedla się w tzw. administracyjnym stosunku jednostronnym, tj. opartym o władztwo administracyjne. Konstrukcja władztwa sprowadza się do nierównorzędności podmiotów poprzez prawne wyposażenie organu do kształtowania sytuacji prawnopodatkowej podatnika, niezależnie od jego woli. Nie byłoby możliwe takie ukształtowanie treści zobowiązania podatkowego w przedmiotowej sprawie, gdyby organ podatkowy, jakim jest burmistrz, był jednocześnie reprezentantem strony zobowiązanej do zapłaty tego podatku, a zatem stroną możliwego postępowania podatkowego.

Gmina z jednej strony jest osobą prawną, z drugiej natomiast podmiotem prawa publicznego. W pierwszym przypadku gmina podejmuje działania głównie w formie cywilnoprawnej, a zatem o charakterze niewładczym, w drugim zaś właściwe są prawne formy działania administracji oparte na władztwie administracyjnym. Wypada także mieć na względzie, że historycznie stosunek prawnopodatkowy wywodzi się ze stosunku administracyjnoprawnego, gdzie wskazuje się na pojęcia podmiotu administrowanego i podmiotu administrującego. Nie sposób zatem rozróżnić tych dwóch podmiotów w przypadku gminy.

Należy podkreślić, że zobowiązanie podatkowe (art. 5 Ordynacji podatkowej), jak każdy stosunek prawny, wymaga dwustronnej relacji. Jedna strona jest zobowiązana, a inna uprawniona. Obowiązkowi jednej strony odpowiada uprawnienie drugiej reprezentującej władzę publiczną (państwo lub samorząd)[7]. Takie wyjaśnienie zobowiązania podatkowego na gruncie przepisów Ordynacji podatkowej uprawniałoby do poglądu znanego prawu cywilnemu o niepowstaniu zobowiązania, jeżeli doszłoby do tożsamości dłużnika i wierzyciela, w związku z tym nie mogłoby powstać także zobowiązanie podatkowe.

Podsumowując, należy stanąć na stanowisku, że gmina będąc beneficjentem podatku nie może być równocześnie stroną zobowiązaną do zapłaty tego podatku. Stanowisko to potwierdza wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 marca 2011 r.[8] dotyczący sytuacji niemożności opodatkowania podatkiem od nieruchomości dróg gminnych. Sąd uznał, że „nie do pogodzenia bowiem z porządkiem prawnym byłoby przyjęcie poglądu, że właściciel jakim jest Gmina podlega obowiązkowi podatkowemu, w zakresie podatku, którego jest beneficjentem. Przyjęcie zasadności takiego stanowiska przesądzałoby o konieczności opodatkowania nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości, a wiec opodatkowania «samej siebie» jako właściciela nieruchomości. Z tego też tytułu uznano, że regulacja zawarta w § 1 pkt II ust. 1 lit. e nie narusza prawa, gdyż dotyczy wszystkich nieruchomości gminnych, które nie są objęte regulacją art. 3 ust. 1 pkt 4 u.p.o.l.[9], która to regulacja dotyczy z kolei tylko i wyłącznie nieruchomości, których właścicielami są jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa, a więc podmioty nie objęte obowiązkiem podatkowym".

Warto zaznaczyć, że dnia 1 stycznia 2016 r. weszła w życie nowelizacja ustawy o podatkach i opłatach lokalnych zawierająca zwolnienie przedmiotowe, które normuje na poziomie legislacyjnym brak obowiązku płacenia podatku od nieruchomości przez

[7] B. Adamiak [et al.], *Komentarz do ustawy Ordynacja podatkowa*, Wydawnictwo Unimex, Wrocław 2011, s. 190

[8] Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 marca 2011 r., I SA/Gl 56/11, CBOSA.

[9] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.).

gminy od stanowiących jej własność gruntów i budynków lub ich części, nieprzekazanych w posiadanie innym podmiotom i niezajętym na działalność gospodarczą. Jednakże pomimo to gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, jeśli prowadzą działalność gospodarczą na będących ich własnością lub przekazanych przez Skarb Państwa w trwały zarząd nieruchomościach budynkowych lub gruntowych lub ich częściach, są nadal podatnikami podatku od nieruchomości. Przy tej okazji należy zwrócić uwagę również na fakt, iż zwolnienie, wskazane w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, nie obejmuje budowli lub ich części, co oznacza, że np. parkingi, place nadal objęte są obowiązkiem odprowadzenia podatku od nieruchomości.

W ocenie autora niniejszego opracowania nie można uznać, że gmina podlega obowiązkowi podatkowemu w zakresie podatku, którego jest beneficjentem. Należy ponadto podkreślić, że dopuszczenie do tej sytuacji nie jest właściwe również w kontekście celu fiskalnego podatków. Prowadzić to może do nielogicznego stanu rzeczy, w którym gmina zobowiązana jest sama sobie do zapłaty podatku, co z jednej strony stanowi jej dochód, a z drugiej wydatek.

Bibliografia

Literatura

Adamiak B. [et al.], *Komentarz do ustawy Ordynacja podatkowa*, Wydawnictwo Unimex, Wrocław 2011.

Brolik J. [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz,* Lex/el.

Dembczyńska J., Pietrasz P., *Gmina jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym przez samorządowe kolegium odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 7–8.

Nita A., *Stosunek prawnopodatkowy*, [w:] B. Brzeziński (red.), *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, Toruń 2009.

Źródła

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminny (t.j. Dz. U z 2015 r., poz. 1515).

Ustawa z dnia z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U z 2014 r., poz. 849 ze zm.).

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 613)

Orzecznictwo

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 marca 2011 r., I SA/Gl 56/11, CBOSA.

Duality of the muncipality's status – muncipality as a payer and payee of the same tax

Summary: The following article is devoted to the issues related to the impossibility to accept a community/municipality – a beneficiary of tax – as a taxable entity. The discussed problem has arisen due to the practice of including municipalities among those entities which are subject to real property tax. Therefore, we are dealing with a situation in which a single entity is given a status of a taxpayer and a beneficiary of civil-law levies at the same time. Such situations cannot be accepted, and this line of thought complies with the law provisions, theory of law, and the attitudes of the representatives of fiscal law doctrine.

Krzysztof Maruszczak

Rola sprawozdań finansowych w procesie podejmowania decyzji w przedsiębiorstwie

Streszczenie: Celem niniejszego artykułu jest wskazanie roli sprawozdań finansowych oraz ich elementów składowych jako użytecznych narzędzi w procesie decyzyjnym w przedsiębiorstwie. W publikacji przeprowadzono analizę literatury przedmiotu z zakresu analizy finansowej oraz związanej z wewnętrzną organizacją przedsiębiorstw. Przedstawione zostały podstawowe narzędzia, jakie powinny być używane w analizie funkcjonowania podmiotów gospodarczych w celu zapewnienia najszerszego obrazu działalności przedsiębiorstwa podczas podejmowania kluczowych decyzji przez kadrę zarządzającą.

Słowa kluczowe: sprawozdanie finansowe, bilans, rachunek zysków i strat, rachunek przepływów pieniężnych, controller

Sprawozdanie finansowe jest podstawowym elementem funkcjonowania jednostek gospodarujących. Obejmuje ono uporządkowany zbiór danych liczbowych dotyczących gospodarowania oraz sytuacji finansowej tej jednostki, będąc jednocześnie końcowym elementem w ramach cyklu rachunkowości finansowej[1]. Sporządzanie sprawozdań finansowych, zgodnie z art. 4 ust. 3 pkt 5 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[2], stanowi jednocześnie obligatoryjny element działalności podmiotu.

Na płaszczyźnie prawnej należy zwrócić uwagę na elementy, które musi zawierać każde sprawozdanie finansowe. Są nimi wskazane w art. 45 ust. 2 u.o.r. bilans, rachunek zysków i strat oraz informacja dodatkowa obejmująca wprowadzenie do sprawozdania finansowego, jak również dodatkowe informacje i objaśnienia. Oprócz tych obligatoryjnych dla wszystkich jednostek podlegających u.o.r. elementów jednostki wymienione w art. 64 ust. 1 u.o.r. zobligowane są również do ujęcia w sprawozdaniu finansowym także zmian w kapitale własnym oraz rachunku przepływów pieniężnych, z wyłączeniem funduszu inwestycyjnego otwartego oraz specjalistycznego funduszu inwestycyjnego otwartego, które nie sporządzają rachunku przepływów pieniężnych.

Niektóre jednostki wymienione w u.o.r. mogą sporządzać sprawozdanie finansowe w formie uproszczonej lub w ograniczonym zakresie, wymagającym mniejszej szczegółowości ze względu na zakres zawartych w nim danych. Taką kategorią są przede

[1] G. K. Świderska, W. Więcław (red.), *Sprawozdanie finansowe bez tajemnic,* MAC Consulting, Difin, Warszawa 2008, s. 1–16.

[2] T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm. (dalej jako u.o.r.).

wszystkim jednostki mikro, zdefiniowane w art. 3 ust. 1a u.o.r. Jednostki te zobligowane są jedynie do sporządzenia bilansu, rachunku zysków i strat oraz informacji dodatkowej w formie uproszczonej według wzoru stanowiącego załącznik nr 4 do u.o.r.. Jest to podyktowane przede wszystkim małym rozmiarem lub celem prowadzonej działalności. Każdorazowo należy jednak zastanowić się, czy wymagane informacje są wystarczające z perspektywy osoby zarządzającej dla skutecznego podejmowania decyzji.

Nie tylko odpowiednie uregulowania prawne są niezbędne dla stworzenia właściwego sprawozdania finansowego. Nie bez znaczenia bowiem pozostają jego cechy jakościowe, do których bez wątpienia należy zaliczyć: zrozumiałość, przydatność, wiarygodność oraz porównywalność[3]. Wszystkie te cztery cechy są niezwykle istotne przy sporządzaniu sprawozdania finansowego. Jednakże niektóre z nich mają większe znaczenie formalne, zaś inne merytoryczne. Do tej pierwszej kategorii z pewnością należy zaliczyć wiarygodność oraz porównywalność, ponieważ w przypadku niespełnienia którejkolwiek z tych przesłanek sprawozdanie będzie zawierać błędy formalne. Cecha zrozumiałości natomiast jest istotna przede wszystkim z perspektywy osób, które są odbiorcami sprawozdania finansowego, w szczególności kadry kierowniczej oraz zarządzających, ewentualnie potencjalnych inwestorów zainteresowanych inwestycją w dane przedsiębiorstwo. Ostatnią i najważniejszą cechą sprawozdania finansowego dla działalności danego podmiotu jest jego przydatność. Brak bowiem tej cechy zasadniczo uniemożliwia podejmowanie jakichkolwiek decyzji dotyczących jego działalności.

Sprawozdanie finansowe, w zależności od rodzaju podmiotu, który je sporządza, podlega badaniu przez odpowiednie organy. Na gruncie u.o.r. takiemu badaniu podlegają roczne skonsolidowane sprawozdania finansowe grup kapitałowych, a także roczne sprawozdania finansowe kontynuujących działalność podmiotów wyszczególnionych w art. 64 ust. 1 u.o.r. Celem tego badania jest wydanie opinii stwierdzającej prawdziwość oraz poprawność przygotowanych przez kierownictwo danych. To właśnie osoby kierujące działalnością danej jednostki są zobligowane do przedstawienia w sposób rzetelny i właściwy dla przyjętych w danym kraju standardów rachunkowości odpowiednich danych składających się na całokształt sprawozdania finansowego[4].

Badanie sprawozdania finansowego jest przeprowadzane przez biegłego rewidenta, który musi posiadać odpowiednie cechy. Osoba taka zgodnie z art. 56 ust. 1 ustawy z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym[5], wykonując

[3] http://www.e-podatnik.pl/artykul/doradca_podatnika/9026/Cechy_jakosciowe_sprawozdan_finansowych_wedlug_MSSF. [dostęp 28.12.2014]

[4] K. Knedler, M. Stasik, *Audyt wewnętrzny w praktyce*, Polska Akademia Rachunkowości, Łódź 2007, s. 180.

[5] Dz. U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649 ze zm.

czynności rewizji finansowej, jest zobowiązana przede wszystkim do zachowania uczciwości, obiektywizmu, zawodowych kompetencji i należytej staranności oraz zachowania tajemnicy. Sytuację niespełnienia przez biegłego rewidenta zasady bezstronności oraz niezależności, art. 66 ust. 6 u.o.r. sankcjonuje nieważnością takiego badania z mocy prawa.

Należy zwrócić uwagę, iż odmiennej regulacji podlega sprawozdanie roczne z wykonania budżetu jednostki samorządu terytorialnego, które jej zarząd zobowiązany jest złożyć organowi stanowiącemu tej jednostki oraz Regionalnej Izbie Obrachunkowej, która dokonuje oceny przedstawionego sprawozdania pod kątem zgodności z prawem, ze szczególnym uwzględnieniem stanu gospodarki danej jednostki samorządu terytorialnego, poziomu zadłużenia i związanych z nim kosztów jego obsługi, a także relacji pomiędzy bieżącymi dochodami oraz wydatkami[6]. Warto przytoczyć przepis art. 268 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych[7], który wskazuje, iż roczne sprawozdanie finansowe jednostki samorządu terytorialnego, w której liczba mieszkańców – ustalona przez Główny Urząd Statystyczny na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok, za który sporządzono sprawozdanie – przekracza 150 tysięcy, podlega badaniu przez biegłego rewidenta. Jest to o tyle istotne, iż biegły rewident stanowi dodatkowy podmiot dysponujący specjalistyczną wiedzą, który jest w stanie stwierdzić nieprawidłowości badanego sprawozdania. Należy jednak zaznaczyć, iż jednostki sektora finansów publicznych różnią się zasadniczo procesem oraz możliwościami podejmowanych decyzji, dlatego też dalsza część opracowania będzie odnosiła się do przedsiębiorstw.

Sprawozdanie finansowe danego podmiotu jest istotnym elementem w procesie podejmowania decyzji. Warto natomiast umiejscowić je we właściwej części analizy finansowej w przedsiębiorstwie. Należy bowiem wymienić dwa jej rodzaje: analizę wewnętrzną oraz analizę zewnętrzną. Pierwsza z nich odnosi się przede wszystkim do analizy bieżącej działalności i korzysta z aktualnych danych dostępnych dla danego podmiotu, przy czym dotyczy ona głównie mierników o charakterze niefinansowym[8]. Analiza ta jest w znacznym stopniu powiązana z controllingiem, czyli połączeniem różnych elementów struktury przedsiębiorstwa niezbędnych w działalności gospodarczej w celu zbudowania logicznego systemu mającego pomóc kadrze kierowniczej w podejmowaniu decyzji o charakterze zarówno operacyjnym, jak i strategicznym, najczęściej dotyczącym obszaru finansowego danego podmiotu gospodarczego.

[6] http://samorzad.pap.pl/depesze/rio/122076/RIO-PRZYPOMINA--Sprawozdania-z-wykonania-budzetu-do-31-marca [dostęp 30.12.2014].

[7] T.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

[8] T. Waśniewski, W. Skoczylas, *Teoria i praktyka analizy finansowej w przedsiębiorstwie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2002, s. 8–9.

W przypadku controllingu odnoszącego się właśnie do tego zakresu działalności podmiotu należy przez niego rozumieć zespół działań polegających na stworzeniu i aktualizowaniu systemu dotyczącego planowania finansowego, konstruowania niezbędnych w analizie mierników oraz wskaźników używanych w dalszej ocenie przedsiębiorstwa oraz przygotowanie informacji, które są istotne w procesie podejmowania decyzji dotyczących jego finansów[9].

Controlling coraz bardziej zyskuje na popularności i jest bardzo przydatny w działalności przedsiębiorstw. Osoba sprawująca funkcje controllera jest współodpowiedzialna za funkcjonowanie oraz osiągnięcie założonych przez przedsiębiorstwo celów. Uczestniczy ona w całym procesie zarządzania, a w szczególności w procesie obejmującym planowanie, kontrolę oraz ostatecznie podejmowanie decyzji[10].

W związku z szerokim zakresem kompetencji oraz istotnym znaczeniem z punktu widzenia zarządu pojawia się problem usytuowania osoby controllera w pionie finansowym danego podmiotu. Dopuszczalne są bowiem dwie możliwości – podległość dyrektorowi finansowemu lub większa samodzielność i podporządkowanie bezpośrednio zarządowi[11]. Z punktu widzenia przedsiębiorstwa warto dać takiej osobie większą samodzielność, ponieważ to właśnie controller jest odpowiedzialny za analizę działalności przedsiębiorstwa i dostarczanie niezbędnych informacji dla podejmowania optymalnych decyzji przez zarząd na poziomie ogólnym. Na poziomie zaś szczegółowym także on sam odpowiada za przyjmowanie poszczególnych rozwiązań oraz ich wdrażanie, a także przekazywanie niezbędnych informacji, na które zapotrzebowanie zgłasza kadra kierownicza. Oczywiście wymagane jest tym więcej informacji dla procesu podejmowania decyzji, im większa jest odpowiedzialność danego podmiotu[12].

Na tym etapie pojawia się powiązanie analizy wewnętrznej z analizą zewnętrzną, w szczególności przez osobę controllera, gdyż to on jest odpowiedzialny za sprawozdawczość finansową, która stanowi trzon analizy zewnętrznej. Analiza ta cechuje się ujęciem *ex post*, gdyż bazuje na danych już zebranych, które zostały wcześniej odpowiednio opracowane i opublikowane przede wszystkim w formie sprawozdania finansowego[13]. Jednakże nie tylko controller jest zaangażowany w procedurę sporządzenia oraz kontroli sprawozdania finansowego. Oprócz niego na wcześniejszych etapach pracują również niezbędne komórki organizacyjne zajmujące się finansami przedsiębiorstwa, a w dalszym etapie często niezbędna jest obecność biegłego rewidenta.

[9] S. Marciniak, *Controlling. Teoria, zastosowania*, Difin, Warszawa 2008, s. 13–14.

[10] G. K. Świderska (red.), *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, MAC Consulting, Difin, Warszawa 2010, s. 24.

[11] A. Adamska, *Rola i zadania dyrektora finansowego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004, s. 13.

[12] W. Szczęsny (red.), *Finanse firmy. Jak zarządzać kapitałem*, C. H. Beck, Warszawa 2007, s. 49.

[13] T. Waśniewski, W. Skoczylas, *op. cit.*, s. 9.

Z racji, iż analiza sprawozdania finansowego ma charakter retrospektywny i opiera się na wynikach już osiągniętych należy zastanowić się nad celowością jego wykorzystania na potrzeby procesu podejmowania decyzji w przyszłości. Analiza bowiem jest procesem, który w głównej mierze odnosi się do danych z poprzednich okresów. Wynika to z faktu, iż niezbędny jest pewien zestaw informacji wyjściowych, który umożliwi dokładniejsze określenie prognoz na przyszłość. W związku z tym należy mieć na uwadze fakt, iż pomimo wykorzystania danych z przeszłości sprawozdanie finansowe pozwala wyciągnąć wnioski co do dalszej działalności przedsiębiorstwa i wskazać kierunki przyszłych decyzji podejmowanych przez kadrę kierowniczą oraz zarządzającą[14].

Sprawozdanie finansowe jako główny element analizy zewnętrznej przedsiębiorstwa w wyrażeniu *ex post* ma odpowiadać przede wszystkim na najważniejsze pytania, a mianowicie, czy przedsiębiorstwo jest rentowne, czy są jakiekolwiek przesłanki wskazujące na konieczność zmniejszenia zakresu prowadzonej działalności, czy nawet jej zaprzestanie w najbliższym okresie. To właśnie ono daje nam ogólny obraz sytuacji przedsiębiorstwa i wskazuje obszary działalności, które mogą wymagać poprawy.

Jego najważniejszymi elementami użytecznymi w procesie podejmowania decyzji z pewnością są bilans, rachunek zysków i strat oraz, w przypadku niektórych podmiotów, również rachunek przepływów pieniężnych. Bilans przede wszystkim ma pełnić funkcję informacyjną o zasobach przedsiębiorstwach, czyli jego wyposażeniu w aktywa trwałe i aktywa obrotowe oraz źródłach ich finansowania w postaci kapitału własnego lub obcego[15].

Zasadniczo dla większości podmiotów bilans przedstawia się w formie ujętej w załączniku nr 1 do u.o.r. Natomiast ze względu na wielkość lub specyfikę podmiotu może przyjmować inne warianty. W szczególności możliwe jest przedstawienie go w formie uproszczonej, o czym stanowi art. 50 ust. 2 u.o.r., przez jednostki, które nie osiągnęły średniorocznego zatrudnienia, w przeliczeniu na pełne etaty, wyższego niż 50 osób, suma aktywów ich bilansu na koniec roku obrotowego w walucie polskiej nie przekroczyła równowartości 2 000 000 euro lub przychody netto ze sprzedaży produktów, towarów oraz operacji finansowych nieprzekraczających w walucie polskie równowartości 4 000 000 euro. Brak osiągnięcia co najmniej dwóch z tych wielkości daje jednostce możliwość sporządzenia sprawozdania finansowego właśnie w formie uproszczonej z wykazaniem jedynie informacji w zakresie ustalonym w załączniku nr 1 do u.o.r. literami i cyframi rzymskimi. Z drugiej strony art. 50 ust. 1 u.o.r. wskazuje na możliwość wykazania większej szczegółowości informacji niż wynikająca z załączni-

[14] B. Micherda (red.), *Współczesna analiza finansowa*, Zakamycze, Kraków 2004, s. 23.

[15] T. Dudycz, *Analiza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami przedsiębiorstwa*, Indygo Zahir Media, Wrocław 2011, s. 23.

ków do ustawy. Dzięki temu mniejsze podmioty sporządzające sprawozdanie finansowe w formie uproszczonej oraz jednostki mikro, które sporządzają je w zakresie przedstawionym w załączniku nr 4 do u.o.r., mają swobodę kształtowania jego treści.

Rachunek zysków i strat, podobnie jak bilans, może być przedstawiony w formie pełnej, zgodnie z załącznikami do u.o.r. albo w formie uproszczonej, w odniesieniu do podmiotów, które mają wykazać informacje o zakresie określonym w załączniku nr 1 do u.o.r., a nie spełniły wszystkich opisanych wcześniej kryteriów. Również w tej sytuacji możliwe jest przedstawienie danych bardziej szczegółowych niż wymagane jest to przez u.o.r. Jest to podyktowane koniecznością opracowania rachunku zysków i strat zgodnie ze specyfiką konkretnego podmiotu.

Dokument ten jest istotny, gdyż to właśnie on udziela odpowiedzi na pytanie, jak funkcjonuje przedsiębiorstwo. O ile bowiem bilans wskazuje na wyposażanie danego podmiotu w zasoby wraz ze wskazaniem ich źródeł finansowania oraz zmianami tych pozycji, o tyle rachunek zysków i strat wskazuje, czy przedsiębiorstwo wykazuje się rentownością, a podjęte wcześniej decyzje okazały się słuszne. Jednocześnie rachunek zysków i strat jest swoistym dopełnieniem bilansu, ponieważ informuje, jakie zmiany nastąpiły w źródłach finansowania aktywów w zakończonym okresie, do którego dane te się odnoszą[16].

Zarówno bilans, jak i rachunek zysków oraz strat tworzą wewnętrznie spójną całość, która dostarcza istotnych informacji dla zarządzających przedsiębiorstwem w procesie podejmowania decyzji, jednakże przekazywane przez nie dane są niepełne i nie dają pełnego obrazu funkcjonowania podmiotu. Niezbędnym elementem, który uzupełnia tę całość, jest rachunek przepływów pieniężnych. W szczególności jest on komplementarny względem rachunku zysków i strat, który co prawda pokazuje łączny wynik działalności danego przedsiębiorstwa zarówno w sferze działalności operacyjnej, inwestycyjnej, jak i finansowej, jednakże nie wskazuje podziału na wpływy i wydatki z tym związane, a jedynie sumę całkowitą[17].

Rachunek przepływów pieniężnych jest bardzo ważną częścią sprawozdania finansowego, zwłaszcza ze względu na jedną zasadę jego sporządzania, a mianowicie, w przeciwieństwie do bilansu oraz rachunku zysków i strat przy jego tworzeniu nie ma zastosowania zasada memoriału, a dużo bardziej istotna z punktu widzenia danego podmiotu gospodarczego – zasada kasowa[18]. Dzięki takiemu ujęciu zdarzeń gospodarczych

[16] E. A. Helfert, *Techniki analizy finansowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004, s. 46.

[17] E. Śnieżek, M. Wiatr, *Przepływy pieniężne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 43.

[18] E. Śnieżek, M. Wiatr, *op. cit.*, s. 46.

rachunek przepływów pieniężnych może znajdować zastosowanie tam, gdzie bilans oraz rachunek zysków i strat wykazują pewne niedoskonałości.

Szczególnie istotne znaczenie rachunek przepływów pieniężnych może odgrywać wśród niewielkich przedsiębiorstw w momencie ich rozwoju. Każde zlecenie o znacznych rozmiarach w stosunku do prowadzonej działalności może mieć doniosłe znaczenie dla funkcjonowania całego podmiotu. Uwidacznia się wówczas wada rachunku zysków i strat – jest on sporządzany w ujęciu memoriałowym – i pomimo jego wskazań, iż faktura została wystawiona, a przedsiębiorstwo wygenerowało przychód, w praktyce często termin zapłaty jest przesuwany w czasie, co dla niewielkiej firmy ma ogromne znaczenie, zwłaszcza z uwagi na zobowiązania, które musi ona na bieżąco pokrywać[19]. W tym momencie należy wrócić do istotnego z punktu widzenia podmiotu podejmującego decyzje w przedsiębiorstwie dokumentu, jakim jest rachunek przepływów pieniężnych. Dzięki niemu pojawia się możliwość uzyskania informacji co do aktualnej sytuacji finansowej przedsiębiorstwa i podjęcia ewentualnych działań mających na celu uchronienie go przed niewypłacalnością, spowodowaną wydłużającym się terminem zapłaty za wykonane zlecenie lub sprzedany towar.

Małe przedsiębiorstwa powinny korzystać w dużej mierze z rachunku przepływów pieniężnych. Nie ma z tym problemu, jeżeli są to przedsiębiorstwa podlegające obowiązkowi wykazania informacji z załącznika nr 1 do u.o.r. Problem pojawia się natomiast w przypadku jednostek mikro, które nie są zobligowane do jego sporządzenia.

Tworząc przepis wyłączający jednostki mikro z konieczności sporządzenia rachunku przepływów pieniężnych, ustawodawca najprawdopodobniej kierował się zmniejszeniem obowiązkowych wymogów sprawozdawczości finansowej, aby ułatwić małym podmiotom rozwój na rynku. Niestety faktem jest, iż to właśnie takie przedsiębiorstwa, ze względu na niewielką skalę swojej działalności i konieczność podjęcia ważnych decyzji odnośnie do finansowania, powinny w szczególności kierować się informacjami w nim zawartymi.

W przypadku przeciwstawienia sobie dwóch hipotetycznych małych podmiotów gospodarczych A oraz B, które właśnie otrzymały duże zlecenie w stosunku do skali prowadzonej działalności, może okazać się, iż podmiot A wykaże w rachunku zysków i strat nadwyżkę przychodów nad kosztami, a podmiot B kosztów nad przychodami (zakładamy, iż podmioty nie otrzymały więcej żadnych zleceń, zaś ponoszą koszty swojej działalności). Sytuacja taka wystąpi, jeżeli podmiot A wystawiłby fakturę na wykonywane zlecenie pomimo braku zapłaty. Podmiot B w przypadku niewystawienia faktury nie wykazałby jej w rachunku zysków i strat, co przyczyniłoby się do wykazania straty za dany okres sprawozdawczy. Istotne w tym przykładzie byłoby sporządzenie rachunku

[19] C. Barrow, *Zarządzanie finansami w małej firmie*, Helion, Gliwice 2005, s. 39.

przepływów pieniężnych, który dałby realny obraz na sytuację obu przedsiębiorstw. Mogłoby się bowiem okazać, iż oba podmioty, będąc w takiej samej sytuacji finansowej, niezależnie od wykazanego w rachunku zysków i strat wyniku finansowego zbankrutowałyby na skutek niewystarczającej ilości środków pieniężnych na pokrycie kosztów bieżącej działalności. Często okazuje się bowiem, iż generowanie ujemnego wyniku finansowego nie jest tak istotne dla działalności przedsiębiorstwa jak posiadanie środków finansowych na pokrycie kosztów jego działalności, a nawet największe podmioty gospodarcze pomimo przejściowych wielomilionowych strat nie zmierzają ku upadłości[20].

Tabela 1. Uproszczony rachunek przepływów pieniężnych.

Rachunek przepływów pieniężnych (metoda bezpośrednia)	
Przepływy środków pieniężnych z działalności operacyjnej	I. Wpływy
	II. Wydatki
	III. Przepływy pieniężne netto działalności operacyjnej
Przepływy środków pieniężnych z działalności inwestycyjnej	I. Wpływy
	II. Wydatki
	III. Przepływy pieniężne netto działalności inwestycyjnej
Przepływy środków pieniężnych z działalności finansowej	I. Wpływy
	II. Wydatki
	III. Przepływy pieniężne netto działalności finansowej
Przepływy pieniężne netto razem (A.III +/- B.III +/- C.III)	
Bilansowa zmiana stanu środków pieniężnych	
Środki pieniężne na początek okresu	
Środki pieniężne na koniec okresu (F +/- D)	

Źródło: opracowanie własne

W nawiązaniu do powyższego należy wyciągnąć wniosek, iż warto sporządzać rachunek przepływów pieniężnych w każdym przedsiębiorstwie niezależnie od wymogów formalnych, nawet jeżeli podmiot nie jest do tego ustawowo zobligowany.

[20] E. Śnieżek, M. Wiatr, *op. cit.*, s. 143.

Tabela 1 przedstawia uproszczony rachunek przepływów pieniężnych, które mogą stosować niektóre podmioty zobligowane do przedstawienia zakresu informacji zgodnie z załącznikiem nr 1 do u.o.r. pod warunkiem niespełnienia przesłanek dotyczących określonej wielkości prowadzonej działalności. Problemem jest fakt, co zostało już wcześniej zasygnalizowane, iż jednostki mikro zgodnie z obecnym stanem prawnym nie muszą sporządzać nawet takiego, uproszczonego rachunku przepływów pieniężnych. Dążąc do minimalizacji obowiązków sprawozdawczych nakładanych na podmioty mikro, nie można jednak zapominać o przydatności takich informacji w procesie podejmowania decyzji. Należy postulować wprowadzenie obowiązku sporządzania rachunku przepływów pieniężnych, choćby w jeszcze bardziej skróconej formie, która objęłaby pozycje A.III, B.III, C.III, D, F oraz G, zgodnie z numeracją Tabeli 1. Takie dane umożliwiłyby małym podmiotom gospodarczym monitorowanie bieżącej sytuacji finansowej, co w wielu przypadkach mogłoby okazać się cenną informacją dla kadry zarządzającej, podejmującej kluczowe decyzje w danym przedsiębiorstwie odnośnie do jego możliwości finansowych.

Konkludując, należy stwierdzić, iż sprawozdanie finansowe odgrywa doniosłą rolę w procesie podejmowania decyzji w podmiotach gospodarczych, pełniąc jednocześnie nie tylko funkcję informacyjną, lecz również kontrolną, która jest bezpośrednio powiązana z oceną skutków podjętych działań. Aby jednak podejmować optymalne decyzje oraz osiągać zamierzone cele zarówno w perspektywie długoterminowej, jak i w aspekcie bieżącej działalności, należy korzystać nie tylko z bilansu i rachunku zysków i strat, lecz przede wszystkim z rachunku przepływów pieniężnych. Zastosowanie tych trzech elementów podczas analizy sytuacji podmiotu z pewnością przyczyni się do zwiększenia jego potencjału w stosunku do konkurentów korzystających z nich w ograniczonym zakresie.

Bibliografia

Literatura

Adamska A., *Rola i zadania dyrektora finansowego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.

Barrow C., *Zarządzanie finansami w małej firmie*, Helion, Gliwice 2005.

Dudycz T, *Analiza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami przedsiębiorstwa*, Indygo Zahir Media, Wrocław 2011.

Helfert E. A., *Techniki analizy finansowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.

Knedler K., Stasik M., *Audyt wewnętrzny w praktyce*, Polska Akademia Rachunkowości, Łódź 2007.

Marciniak S., *Controlling. Teoria, zastosowania*, Difin, Warszawa 2008.

Micherda B. (red.), *Współczesna analiza finansowa*, Zakamycze, Kraków 2004.

Szczęsny W. (red.), *Finanse firmy. Jak zarządzać kapitałem*, C. H. Beck, Warszawa 2007.

Śnieżek E., Wiatr M., *Przepływy pieniężne*, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.

Świderska G. K. (red.), *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, MAC Consulting, Difin, Warszawa 2010.

Świderska G. K., Więcław W. (red.), *Sprawozdanie finansowe bez tajemnic*, MAC Consulting, Difin, Warszawa 2008.

Waśniewski T., Skoczylas W., *Teoria i praktyka analizy finansowej w przedsiębiorstwie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2002.

Źródła

Akty prawne

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 330 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 maja 2009 r. o biegłych rewidentach i ich samorządzie, podmiotach uprawnionych do badania sprawozdań finansowych oraz o nadzorze publicznym (Dz. U. z 2009 r. Nr 77, poz. 649).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.).

Internet

www.e-podatnik.pl

www.samorzad.pap.pl

The role of financial statements in decision making process in company

Summary: The article presents legal aspects of making financial statements. Indicates required features and defines which of them are most essential from the point of view of decision makers in an economic operator. The article also draws attention to an issue of control and examination of financial statements by expert auditors and regional chambers of auditors. It touches the subject of controlling in an enterprise as well as location of financial statement in enterprise financial analysis. It presents also the scope of information that must be shown by various economic operators in their financial statements. The article points on a balance sheet, a profit and loss account and a cash flow statement as indispensable elements in decision making process in an economic operator. It draws a special attention to a cash flow statement as a basis for making decisions and a main source of information in a small enterprise.

Monika Mucha

Zasady finansowania instytucji kultury przez gminy i ich skutki w podatku VAT

Streszczenie: Instytucje kultury jako jednostki organizacyjne są zaliczane do sektora finansów publicznych i prowadzą gospodarkę finansową zgodnie z ustawą z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości. Instytucje kultury działają w każdej społeczności samorządowej, organizując życie kulturalne społeczności. Na mocy art. 28 ust. 3 ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej organizator, jeśli jest nim gmina, to ona, przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji. Dotacje te, co do zasady, nie mają bezpośredniego związku z ceną towarów i usług świadczonych przez instytucję kultury.

Dotacja podmiotowa służy zapewnieniu aktywności i funkcjonowania instytucji, natomiast dotacja inwestycyjna pokrywa koszty inwestycji. Dotacja związana ze świadczeniem usług i realizacją zaplanowanych programów jest przypisana do konkretnej działalności. Jednakże nie ma wpływu na liczbę lub wartość usług świadczonych przez instytucję kultury, ponieważ nie ma bezpośredniego wpływu na cenę danej usługi. Dlatego dotacje udzielone instytucji kultury przez społeczności/gminy – jako organizatorów – nie podlegają opodatkowaniu przez VAT.

Słowa kluczowe: instytucja kultury, działalność kulturalna, gmina, finanse samorządowe, dotacja, VAT

Instytucje kultury jako jednostki organizacyjne zaliczane są do sektora finansów publicznych i prowadzą gospodarkę finansową opartą na przepisach ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości[1], z uwzględnieniem zasad gospodarki finansowej instytucji kultury. Na mocy ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej[2] instytucje kultury posiadają osobowość prawną i działają na podstawie aktu o jej utworzeniu i statutu nadanego przez organizatora oraz regulaminu organizacyjnego. Formami organizacyjnymi działalności kulturalnej są w szczególności: teatry, opery, operetki, filharmonie, orkiestry, instytucje filmowe, kina, muzea, biblioteki, domy kultury, ogniska artystyczne, galerie sztuki oraz ośrodki badań i dokumentacji w różnych dziedzinach kultury.

Instytucje kultury funkcjonują w każdej gminie i w większości stanowią dziś prężnie działające podmioty, inicjujące i organizujące życie kulturalne gminy. Nie ma przy tym znaczenia, czy mamy do czynienia z gminą wiejską, miejską czy dużym miastem na prawach powiatu. Instytucje kultury podejmują coraz więcej działań, a ich

[1] Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (t.j. Dz. U. z 2013 r., poz. 330).

[2] T.j. z 2012 r. poz. 406, z 2014 r. poz. 423 (dalej jako u.o.p.dz.k.).

zakres i charakter uzależniony jest od rodzaju gminy, tradycji i lokalnych czynników. Działalność instytucji kultury wymaga jednak odpowiednich środków finansowych, a co do zasady przychody nie pokrywają kosztów funkcjonowania tych podmiotów.

Zgodnie z regulacją art. 9 u.o.p.dz.k. jednostki samorządu terytorialnego organizują działalność kulturalną, tworząc samorządowe instytucje kultury, dla których prowadzenie takiej działalności jest podstawowym celem statutowym. Prowadzenie działalności kulturalnej jest zadaniem własnym jednostek samorządu terytorialnego o charakterze obowiązkowym. Instytucje kultury, dla których organizatorami są jednostki samorządu terytorialnego, mogą otrzymywać dotacje celowe na zadania objęte mecenatem państwa, w tym dotacje celowe na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji, z budżetu państwa z części, której dysponentem jest minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Na mocy art. 12 u.o.p.dz.k. organizator zapewnia instytucji kultury środki niezbędne do rozpoczęcia i prowadzenia działalności kulturalnej oraz do utrzymania obiektu, w którym ta działalność jest prowadzona. Tym samym w sytuacji, gdy organizatorem jest gmina, na niej spoczywa obowiązek zapewnienia środków finansowych, zarówno do rozpoczęcia przez instytucję kultury działalności, do jakiej została powołana, jak i do dalszego jej prowadzenia, kontynuowania, w tym do utrzymania obiektu – składników rzeczowych, w których działalność ta jest realizowana. Instytucje kultury zgodnie z art. 14 u.o.p.dz.k uzyskują osobowość prawną i mogą rozpocząć działalność z chwilą wpisu do rejestru prowadzonego przez organizatora.

Instytucja kultury gospodaruje samodzielnie przydzieloną i nabytą częścią mienia oraz prowadzi samodzielną gospodarkę w ramach posiadanych środków, kierując się zasadami efektywności ich wykorzystania. Instytucja kultury może też zbywać środki trwałe, a podstawą gospodarki finansowej instytucji kultury jest plan finansowy ustalony przez dyrektora, z zachowaniem wysokości dotacji organizatora, co uregulowane zostało w art. 27 u.o.p.dz.k. Zgodnie zaś z jej art. 28 instytucja kultury pokrywa koszty bieżącej działalności i zobowiązania z uzyskiwanych przychodów, a przychodami instytucji kultury są przychody z prowadzonej działalności, w tym ze sprzedaży składników majątku ruchomego, przychody z najmu i dzierżawy składników majątkowych, dotacje podmiotowe i celowe z budżetu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, środki otrzymane od osób fizycznych i prawnych oraz z innych źródeł.

Na mocy art. 28 ust. 3 u.o.p.dz.k. organizator, jeśli jest nim gmina, to ona przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;

3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Podstawową zatem formą finansowania działalności gminnej instytucji kultury przez gminę–organizatora jest dotacja.

Niewątpliwie instytucje kultury oraz gminy są podatnikami podatku VAT. Czy zatem dotacje, jakie otrzymują instytucje kultury od organizatora gminy, które są podstawowym sposobem finansowania, również podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług?

Zgodnie z regulacją art. 15 ust. 1 i 2 ustawy o podatku VAT[3] podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności. Przez działalność gospodarczą rozumie się 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 ponadto czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych. Trzeba przy tym zaznaczyć, że pojęcie działalności gospodarczej zawartej w tym przepisie jest pojęciem stosowanym na potrzeby regulacji ustawy o podatku od towarów i usług i nie jest tożsame z pojęciami działalności gospodarczej zawartymi w innych ustawach podatkowych (np. o podatku dochodowym od osób fizycznych) ani w innych dziedzinach prawa (jak m.in. w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej).

Jako podatnika przepis definiuje: osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne. Nie ma przy tym znaczenia, czy osoby te są podmiotami krajowymi, czy zagranicznymi – w zakresie, w jakim wykonują one samodzielną działalność gospodarczą, bez względu na cel lub rezultat (osiągnięty lub nie). Dla definicji podatnika w konkretnym przypadku nie ma więc znaczenia, z jakich powodów nie został osiągnięty rezultat prowadzonej działalności. Nie ma także znaczenia fakt, iż został osiągnięty inny rezultat niż zakładany przez podatnika. Z założenia zatem każda działalność ww. podmiotów, w tym osób prawnych, będzie miała charakter działalności gospodarczej. Podsumowując, należy stwierdzić, iż działalność podmiotów, jakimi są instytucje kultury, w rozumieniu ustawy o VAT, jest działalnością gospodarczą podlegającą tej ustawie. Co do zasady efekt prowadzonej przez instytucje kultury działalności skierowany jest do odbiorcy indywidualnego, tj. osoby fizycznej „uczęszczającej" do danej instytucji kultury w celu obejrzenia/wysłuchania danego wydarzenia kulturalnego

[3] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.), dalej jako ustawa o podatku VAT.

i artystycznego, np. spektaklu, koncertu, wzięcia udziału w warsztatach, zajęciach, kursach itp. Instytucje kultury zatem z reguły świadczą usługi na rzecz danej społeczności i jej mieszkańców. Działalność ta ma zarówno charakter odpłatny, i to najczęściej, jak i nieodpłatny, np. organizacja festynu, biegu, konkursu.

Regulacje prawne oraz działania faktyczne w zakresie udzielania, wypłacania dopłat, subwencji czy dotacji mają na celu wywołanie określonych skutków społecznych – np. dofinansowanie – refundacja dotycząca leków, dopłaty do płodów rolnych. Tym samym wspierane są określone sektory gospodarki, dziedziny lub grupy społeczne. W przypadku instytucji kultury celem jest wspieranie niedochodowej działalności tych instytucji przez gminny, realizującej jej ustawowe zadania. Zgodnie z art. 29 ust. 1 ustawy o podatku VAT podstawą opodatkowania jest wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze, mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika. W przypadku dotacji przepis ten kładzie nacisk na jej związek z dostawą towarów lub świadczeniem usług. Art. 73 112 Dyrektywy UE[4] (podobnie regulacja wynikająca z poprzednio obowiązującej VI Dyrektywy UE), będącej „Konstytucją" podatku od wartości dodanej stanowi, że podstawą opodatkowania objęte są subwencje bezpośrednio związane z ceną towarów i usług. Regulacja Dyrektywy wyraźnie więc wskazuje, że chodzi tylko o takie subwencje, dopłaty itp., które są bezpośrednio związane z dostawami towarów i usług.

Mając na uwadze prymat prawa wspólnotowego, stwierdzić należy, że w odniesieniu do regulacji polskiej ustawy o podatku od towarów i usług dotacje trzeba analizować pod kątem bezpośredniego związku, jaki ma zaistnieć między ceną w ramach dostawy towarów lub świadczeniem usług a samą dotacją. Aby ustalić, czy dany związek jest bezpośredni, konieczna jest analiza podstawy, na której udzielono danej dopłaty, tj. umowy, decyzji, przepisu prawnego – w zależności od rodzaju tej podstawy. O ile przeprowadzona analiza pozwoli ustalić taki bezpośredni związek dotacji z ceną towarów i usług, o tyle będzie ona objęta podstawą opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Jeśli jednak udzielona dotacja będzie miała charakter ogólnego dofinansowania danego podatnika, nie będzie objęta podstawą opodatkowania.

Tę dość subtelną różnicę ujmują rozstrzygnięcia orzecznictwa Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, które są jak najbardziej aktualne i prawomocne. Jedno z nich

[4] Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku otwartości dodanej (Dz. Urz. UE L z 2008 r. nr 44/11).

w szczególności dotyczy omawianego zagadnienia, wskazuje zasady interpretacji ww. regulacji pod kątem dotacji objętych przedmiotem opodatkowania.

Orzeczenie o sygnaturze C-184/00 w sprawie *Office de produits wallons ASBL* dotyczyło dotacji, które stowarzyszenie promujące walońskie produkty rolne i ogrodnicze otrzymało od władz Regionu Walonii. Dofinansowanie to skierowane było – zgodnie z zawartą umową – na pokrycie kosztów wynagrodzeń, wynajmu pomieszczeń itp., związanych z czynnościami stowarzyszenia, jakimi były publikacje katalogów, udział w imprezach i różnych wydarzeniach, podejmowane celem promocji walońskich produktów rolnych i ogrodniczych. Zdaniem właściwych organów skarbowych powyższe dotacje powinny zostać ujęte przez stowarzyszenie – jako podstawa opodatkowania – podatkiem od towarów i usług, ponieważ służyły pokryciu części wydatków podatnika, wpływając tym samym na cenę sprzedawanych towarów i świadczonych usług, których nie można jednak alokować w konkretnej wysokości ceny danego towaru czy usługi. ETS w przedmiotowej sprawie wskazał, że sam fakt, iż dane dofinansowanie wpływa w rezultacie na ostateczną cenę towarów i usług, nie ma większego znaczenia, w praktyce bowiem prawie każde dofinansowanie działalności podatnika znajdzie w efekcie odzwierciedlenie w stosowanych przez niego cenach towarów i usług. Istotne jest natomiast, czy dana dotacja przyznana i wypłacona została w celu sfinansowania części ceny konkretnych towarów lub usług.

Mając na uwadze powyższe orzeczenie, stwierdzić należy, że dopiero w sytuacji, gdy dofinansowanie to ma bezpośredni wpływ na cenę towarów i usług, można objąć daną dotację podstawą opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Jeżeli natomiast wpływa jedynie na całość ponoszonych kosztów prowadzonej działalności, nie można jej przypisać związku bezpośredniego z ceną towarów i usług, a co za tym idzie – opodatkować, gdyż związek ten będzie miał jedynie charakter pośredni. Zatem stwierdzić trzeba, że dopiero w sytuacji, gdy dofinansowanie to ma właśnie bezpośredni wpływ na cenę towarów i usług, można objąć daną dotację podstawą opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Zaś w sytuacji, gdy wpływa on jedynie na całość ponoszonych kosztów danej działalności, nie można jej przypisać związku bezpośredniego z ceną towarów i usług, a co za tym idzie – opodatkować, albowiem związek ten będzie miał jedynie charakter pośredni.

Trzeba też zauważyć, iż podstawowe znaczenie będzie miał cel, na jaki dana dopłata, dotacja została udzielona, zatem – czy zgodnie z podstawą udzielenia danego dofinansowania miało ono być przeznaczone na dofinansowanie danego towaru lub usługi. Nie powinno natomiast mieć znaczenia to, czy rzeczywiście dana dotacja została przeznaczona na wskazany w dokumencie (umowie, decyzji) cel, czy też podatnik warunków wskazanych w tym dokumencie nie dotrzymał.

Odnosząc powyższe rozważania do regulacji ustawy o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej, na mocy art. 28 ust. 3 organizator, jeśli jest nim gmina, to ona, przekazuje instytucji kultury środki finansowe w formie dotacji:

1) podmiotowej na dofinansowanie działalności bieżącej w zakresie realizowanych zadań statutowych, w tym na utrzymanie i remonty obiektów;
2) celowej na finansowanie lub dofinansowanie kosztów realizacji inwestycji;
3) celowej na realizację wskazanych zadań i programów.

Dotacje te zatem co do zasady nie mają bezpośredniego związku z ceną towarów lub usług oferowanych przez instytucje kultury. Dotacja podmiotowa zapewnia bieżące funkcjonowanie instytucji, zaś inwestycyjna pokrywa koszty inwestycji. Dotacja na realizację zadań i programów dotyczy konkretnego działania, ale nie jest uzależniona od ilości i wartości wykonanych usług przez instytucję kultury, nie ma bowiem bezpośredniego wpływu na cenę danej usługi. Tym samym dotacje udzielane przez gminy–organizatora instytucjom kultury nie podlegają opodatkowaniu podatkiem VAT.

Źródła

Akty prawne

Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28.11.2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku otwartości dodanej (Dz. Urz. UE L z 2008 r. nr 44/11).

Ustawa z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (t.j. z 2012 r. poz. 406, z 2014 r. poz. 423 ze zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.).

Financing of cultural institutions by the communes and its impacts of VAT

Summary: Cultural institutions as organizational units are included in the sector of public finances and manage their finances pursuant to the Act of 29 September 1994 on accounting.

The cultural institutions operate in every community and municipality, and nowadays they have vigorously developed into active entities that initialise as well as organise cultural life of communities.

Pursuant to the art. 28.3 of the Act on organization and management of cultural activity, an organizer, including a community council, is supposed to fund a cultural institution by the means of subsidies.

Such subsidies, as a rule, have no direct connection with the price of goods and services provided by the cultural institution. An institutional subsidy is to ensure a running activity of the institution, whereas an investment grant is to cover the costs of investments. A subsidy for the performance of services and carrying out scheduled programmes is assigned to a specific activity. However, it is not affected by the number or value of the services provided by the cultural institution, as it does not directly influence the price of a given

service. Therefore, the subsidies granted to the cultural institutions by communities/municipalities – as organizers – are not subject to taxation by VAT.

Krzysztof Prymon

Rachunkowość i podatki w rolnictwie. Mity i prawdy

Streszczenie: Celem artykułu jest zaprezentowanie wyników badań dotyczących systemu opodatkowania rolnictwa oraz przedstawienie związanych z tym mitów. System podatkowy w rolnictwie powinien uwzględniać trzy kryteria. Pierwsze to zdolność do stymulowania rozwoju gospodarstw rolnych. Drugie to sprawiedliwość społeczna. Trzecie to zapotrzebowanie na subwencje państwowe. Jako przykład przedstawiono opodatkowanie rolnictwa w innych krajach. W rezultacie dokonano odpowiedzi na pytanie, czy wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie polskim jest sprawiedliwe.

Słowa kluczowe: System podatkowy, podatki w rolnictwie, rachunkowość rolnicza

Uwagi wstępne

W Polsce od kilku lat toczy się dyskusja na temat opodatkowania działalności rolniczej. Już w latach 90. prof. Leszek Balcerowicz proponował objęcie rolników podatkiem dochodowym. Pierwsze próby reform w opodatkowaniu rolników podjął rząd Jerzego Hausnera, a następnie 18 listopada 2011 premier Rzeczypospolitej Polskiej wygłosił exposé, w którym zapowiedział wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie od 1 stycznia 2014 r. Planu tego nie udało się zrealizować. Wokół opodatkowania rolników oraz ich sytuacji dochodowej krąży wiele mitów. Celem artykułu jest próba odpowiedzi na pytanie, dlaczego tak trudno jest w Polsce wprowadzić podatek dochodowy od działalności rolniczej? W pracy przedstawiono najczęściej powtarzane mity dotyczące sytuacji finansowej rolników oraz zmian w opodatkowaniu rolnictwa.

Najczęściej występujące mity:

1. W Polsce są niskie podatki dla osób fizycznych w porównaniu z krajami Europy Zachodniej.
2. Rolnicy w krajach zachodniej europy są traktowani jak przedsiębiorcy i płacą wszystkie podatki.
3. W Polsce jest duże wsparcie dla rolnictwa.
4. Rolnicy osiągają wysokie dochody, co potwierdza FADN.
5. Wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie zwiększy wpływy do budżetu państwa.
6. Nie ma przeszkód, aby wprowadzić podatek dochodowy w rolnictwie.

7. Wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie będzie dodatkowym obciążeniem rolników.

Mit 1. W Polsce są niskie podatki dla osób fizycznych w porównaniu z krajami Europy Zachodniej.

Z punktu widzenia nominalnych stawek podatkowych jest to prawda. Należy jednak wziąć pod uwagę sposób obliczenia podatku, a także przysługujące ulgi, odliczenia i odpisy. Przede wszystkim jednak istotna jest kwota wolna od podatku. Świadczy ona o polityce socjalnej państwa oraz o traktowaniu osób fizycznych przez fiskusa. Analiza przepisów podatkowych różnych krajów świata pozwala na wyciągnięcie wniosku, że w Polsce obciążenia podatkowe dla osób fizycznych są relatywnie jednymi z najwyższych na świecie. Wynika to z bardzo niskiej kwoty wolnej od podatku. W większości krajów świata uważa się, że nie powinno się żądać danin od osób o najniższych dochodach. W Polsce ten dochód od kilku lat wynosi 3091 zł rocznie (258 zł miesięcznie). Dla porównania na Cyprze ten dochód wynosi 19 500 EURO rocznie (81 627 zł), 6825 zł miesięcznie. Tabela 1 przedstawia kwoty wolne od podatku w wybranych krajach świata. Z tych porównań wynika, że około 80% polskich obywateli nie zapłaciłoby ani grosza podatku, gdyby funkcjonował system taki jak w innych krajach.

Tabela 1. Dochód wolny od podatku w wybranych krajach w 2015 r.

Lp.	Kraj	Dochód wolny od podatku [w zł]
1	Austria	46 046
2	Dania	26 155
3	Belgia	36 344
4	Cypr	81 627
5	Hiszpania	74 122
6	Finlandia	67 395
7	Wielka Brytania	48 002

Źródło: Eurostat.

Mit 2. Rolnicy w krajach zachodniej europy są traktowani jak przedsiębiorcy i płacą wszystkie podatki.

Preferencyjne opodatkowanie rolnictwa jest stosowane na całym świecie (zwłaszcza w Unii Europejskiej).

Podatki występujące w rolnictwie w wybranych krajach przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Podstawowe rodzaje podatków w rolnictwie w niektórych krajach UE oraz USA

Rodzaje podatków	Francja	Włochy	Wielka Brytania	Irlandia	Niemcy	USA
Podatek dochodowy	+	+	+	+	+	+
Podatek korporacyjny	+	+	+	+	+	+
Podatek majątkowy	+	-	+	+	-**	
Podatek gruntowy	+	- *	-		+	
Podatki lokalne (poza gruntowym)	+	+	+	+	+	+
VAT	+	+	+	+	+	
Podatek od sprzedaży	-	-	-	-	-	+
Składki socjalne	+	+	+	+	+	+

* – włączony do podatku dochodowego

** – włączony do podatku gruntowego

Źródło: I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

Tabela 3 przedstawia preferencje dla rolników w zakresie opodatkowania dochodów, majątku, a także składek na ubezpieczenia społeczne[1].

Tabela 3. Matryca preferencyjnego traktowania rolnictwa w niektórych krajach Unii Europejskiej

Kraj	Dochody osób fizycznych		Zyski spółek	Składki na ubezpieczenia społeczne	Wartość majątku		Produkty i usługi
	System preferencyjny	Ulgi, zwolnienia itp.			Zyski kapitałowe	Spadki	Akcyza, VAT itp.
Austria	x	x					x
Belgia	x	x					x
Czechy		x	x				x
Dania							x
Finlandia						x	
Francja	x	x			x	x	x

[1] Należy dodać, że według klasyfikacji OECD składki na ubezpieczenia społeczne zaliczane są do podatków.

Kraj	Dochody osób fizycznych		Zyski spółek	Składki na ubezpieczenia społeczne	Wartość majątku		Produkty i usługi
	System preferencyjny	Ulgi, zwolnienia itp.			Zyski kapitałowe	Spadki	Akcyza, VAT itp.
Niemcy	x	x		x		x	x
Węgry			x				x
Irlandia		x			x	x	x
Włochy	x	x	x	x		x	x
Norwegia		x		x	x	x	x
Polska	x	x		x	x	x	
Holandia		x			x		x
Hiszpania	x	x					
Anglia		x					x

Źródło: J. Pawłowska-Tyszko, *Systemy podatkowe w krajach Unii Europejskie*j, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy nr 83, Warszawa 2013.

Z przedstawionej tabeli wynika, że wszystkie analizowane kraje stosują preferencje dla rolników. Najwięcej korzystnych rozwiązań stosuje się w odniesieniu do obciążeń dochodu osób fizycznych (wyjątek stanowią Dania, Finlandia i Węgry).

Mit 3. W Polsce jest duże wsparcie dla rolnictwa.

Analizując systemy opodatkowania rolnictwa oraz rachunkowości rolniczej w różnych krajach świata można dojść do wniosku, że w większości krajów świata budżety państw dopłacają znaczne środki do rolnictwa, gdyż uważa się, że rolnik nie może być traktowany jak zwykły przedsiębiorca (wysokie koszty alternatywne). Oto powody, dla których należy podjąć prace nad uregulowaniem działalności rolniczej w prawie bilansowym i podatkowym:

- W Polsce nie oblicza się *tax expenditures*, w związku z czym nie znany jest rzeczywisty poziom finansowego wsparcia rolnictwa jako dziedziny gospodarki narodowej.
- W Polsce nie ma aktualnie definicji „przychodu z działalności rolniczej", „kosztów uzyskania przychodów" oraz „dochodu z działalności rolniczej" w prawie bilansowym ani w prawie podatkowym.
- Prace nad MSR 41 „Rolnictwo" trwały od 1994 do 1999 r. i przyjęto go dopiero w 2000 r., co świadczy o dużych problemach praktycznych z wyceną aktywów biologicznych i produktów rolniczych. Mimo tak długich prac projekt ciągle jest korygowany, a jego aktualna postać w dalszym ciągu wzbudza kontrowersje.

Obciążenia fiskalne rolnictwa w krajach UE, pomimo włączenia tego działu do powszechnych systemów podatkowych, są znacznie niższe niż w pozostałych działach gospodarki. W wyniku takich działań rolnictwo większości krajów UE otrzymuje dodatkowe wsparcie, które oficjalnie nie ma charakteru limitowanej pomocy publicznej, rzadko też podlega formalnej kontroli. Konsekwencją stosowania np. specjalnych rozwiązań w opodatkowaniu dochodów rolniczych jest także zmniejszenie wpływów budżetowych[2]. Poszczególne aktywa biologiczne (rośliny uprawne i zwierzęta hodowlane) mogą być bardzo niejednorodne pomimo jednolitości procesu produkcyjnego, co bardzo utrudnia ustalenie ich jednostkowego kosztu wytworzenia.

Termin *tax expenditures* jest różnie definiowany. Najczęściej jest rozumiany jako specyficzne wydatki budżetowe wynikające z preferencyjnego traktowania określonej grupy społecznej.

Uprzywilejowane traktowanie rolnictwa przez system podatkowy, występujące w literaturze przedmiotu pod pojęciem *agricultural tax expenditures* (TEs) jest w UE powszechne i odnosi się do wszystkich rodzajów podatków.

Ze względu na dominację w rolnictwie europejskim gospodarstw rodzinnych, specjalne konstrukcje podatkowe dotyczą przede wszystkim podatków od dochodów osobistych.

W podatku dochodowym zazwyczaj realizują one dwa podstawowe cele:

1. przez niższe opodatkowanie, możliwe przy zastosowaniu np. obniżonej podstawy opodatkowania obliczonej na podstawie dochodu szacunkowego, niższych stawek, ulg i zwolnień, wspierają one finansowo gospodarstwa rolne.
2. stanowią ekonomiczną motywację zachęcającą rolników do podejmowania określonych działań, zgodnych z głównymi celami polityki rolnej, pod warunkiem, że istnieje harmonia pomiędzy polityką rolną a podatkową (np. podjęcie decyzji o nowej inwestycji, o przekazaniu gospodarstwa następcy itp.).

   Najczęściej stosowane preferencje dla rolników to:
   - możliwości prowadzenia uproszczonej ewidencji podatkowej i księgowej,
   - możliwości obliczania dochodu na podstawie średniej z kilku lat,
   - specjalnych metod szacowania dochodu,
   - specjalnego traktowania dochodów w naturze,
   - obniżonych stawek podatku,
   - ulg inwestycyjnych,
   - zwolnień i wyłączeń z opodatkowania.

[2] I. Dziemianowicz, *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

Stosowane preferencje dla rolników mają też pewne wady. Iwona Dziemianowicz wymienia takie wady, jak: zahamowanie wymiany pokoleniowej w gospodarstwach rolnych, wzrost liczby gospodarstw traktowanych przez podatników jako hobby.

Dzięki niskiemu opodatkowaniu lub całkowitemu zwolnieniu z opodatkowania spadków i darowizn zachęcają rolników do zmiany pokoleniowej, co często prowadzi także do polepszenia struktury produkcji czy też struktury obszarowej. Zwolnienie lub niższe opodatkowanie ziemi rolniczej przyczynia się do wzrostu opłacalności produkcji rolnej, jednocześnie jednak może prowadzić do jej spekulacyjnego przetrzymywania. W przypadku opodatkowania obrotu, w zależności od konstrukcji podatku, ulgowe opodatkowanie produkcji rolnej przy nieelastycznym lub mało elastycznym popycie zwiększa zazwyczaj cenę wytwórcy. Natomiast niższe opodatkowanie nakładów obniża koszty produkcji[3].

Przykładowo zwroty VAT, zwłaszcza przy stawce 0%, stanowią zauważalną ulgę. Zwrot podatku naliczonego przy zakupach można bowiem wówczas traktować jako formę dochodu finansowanego z budżetu państwa. Dlatego też w krótkim okresie obniżony podatek VAT może zachęcać do wzrostu produkcji na określone towary mimo braku popytu. W analizowanych systemach do opodatkowania dochodów rolniczych nie stosuje się specjalnych stawek. Obowiązują takie same jak dla pozostałych podatników progresywne skale podatkowe, jednak progi dochodowe i stawki podatku, w zależności od kraju, są bardzo zróżnicowane.

Uwzględniając specyfikę rolnictwa i uzależnienie produkcji od warunków pogodowych, w większości analizowanych systemów umożliwiono rolnikom prowadzącym rachunkowość opodatkowanie na podstawie średniej z kilku lat, np. dwóch w Wielkiej Brytanii, trzech we Francji.

Obciążenia fiskalne rolnictwa w krajach UE, pomimo włączenia tego działu do powszechnych systemów podatkowych, są znacznie niższe niż w pozostałych działach gospodarki. W wyniku takich działań rolnictwo większości krajów UE otrzymuje dodatkowe wsparcie, które oficjalnie nie ma charakteru limitowanej pomocy publicznej, rzadko też podlega formalnej kontroli. Obowiązująca w UE wspólna polityka nie pozwala na dodatkowe bezpośrednie dotowanie rolnictwa na poziomie krajowym, dlatego też odpowiednia konstrukcja podatku umożliwia ominięcie obowiązujących przepisów i, pośrednio, dodatkowe wsparcie rolnictwa. Konsekwencją stosowania np. specjalnych rozwiązań w opodatkowaniu dochodów rolniczych jest także zmniejszenie wpływów budżetowych.

Fiskalne znaczenie *tax expenditures* w wybranych krajach przedstawia tabela 4.

[3] I. Dziemianowicz, *Preferencje podatkowe jako instrument polityki rolnej – na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej*, Problemy rolnictwa światowego nr 29, Warszawa 2014.

Tabela 4. Fiskalne znaczenie *tax expenditures* w wybranych krajach

Wyszczególnienie	Kanada (2004)	Niemcy (2006)	Wielka Brytania (2006)	USA (2008)
TEs jako % PKB	6,94	0,74	12,79	5,97
TEs jako % dochodów podatkowych ogółem	44,37	8,48	35,17	33,65
TEs jako % dochodów z:				
PIT	52,97	7,71	22,86	51,10
CIT	6,32	1,10	14,35	6,86
VAT	59,36	1,54	54,66	-

Źródło: I. Dziemianowicz, *Preferencje podatkowe jako instrument polityki rolnej – na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej*, Problemy rolnictwa światowego nr 29, Warszawa 2014.

Z tabeli 4 wynika, że wsparcie rolnictwa jest bardzo duże w stosunku do wpływów budżetowych w badanych krajach. Oznacza to, że rolnicy są preferencyjnie traktowani w większości krajów świata. Trudno zatem zgodzić się z rozpowszechnianym mitem, że w Polsce rolnicy mają wyjątkowe preferencje.

Mit 4. Rolnicy osiągają wysokie dochody, co potwierdza FADN.

System FADN (*Farm Accountancy Data Network*) prezentuje dochody rolników według specyficznej metodologii. Zasady rachunkowości FADN znacznie odbiegają od zasad określonych w Międzynarodowym Standardzie Rachunkowości nr 41 „Rolnictwo" oraz od zasad podatkowych. Tabela 5 przedstawia główne różnice pomiędzy FADN a MSR nr 41.

Tabela 5. Wybrane różnice pomiędzy systemem FADN a MSR nr 41

Cecha	FADN	MSR nr 41
1. Przedmiotowy zakres regulacji	Obejmuje zarówno majątek gospodarstwa, jak i dochody gospodarstw rolnych	Ograniczony do aktywów biologicznych, produktów rolnych i dotacji państwowych oraz skutków zmian ich wartości
2. Wycena składników majątku: – podstawa wyceny	Głównie cena rynkowa W niektórych przypadkach – wartość bieżąca lub tzw. wartość zamiany	Wartość godziwa pomniejszona o szacunkowe koszty sprzedaży Cena nabycia /koszt wytworzenia, gdy nie można oszacować wartości godziwej
– wycena produktów rolniczych na koniec okresu	Wartość historyczna na koniec okresu	Wartość ustalona w momencie zboru/ pozyskania
– ujęcie skutków zmian z wyceny	Skutki są odzwierciedlone w kapitale właściciela	Skutki wpływają na zysk lub stratę danego okresu sprawozdawczego

Cecha	FADN	MSR nr 41
3. Przychody i koszty	Ujęcie kasowe Ujęcie memoriałowe w przypadku kosztów czynników zewnętrznych	Ujęcie memoriałowe
4. Wycena na dzień bilansowy: – Aktywa biologiczne zaliczane do środków trwałych	Wartość odtworzenia	Wartość godziwa pomniejszona o szacunkowe koszty sprzedaży
– Produkty rolnicze	Cena sprzedaży netto/*loco* gospodarstwo	Cena sprzedaży netto
5. Wykazywanie przychodów, kosztów wyników w raportach	Średnia za trzy lata (średnia z co najmniej 15 gospodarstw)	Rzeczywiste dane za bieżący rok obrotowy
6. Nadwyżka VAT naliczonego przy zakupie nad VAT należnym	Powiększa dochód gospodarstwa rolnego	Nie stanowi dochodu gospodarstwa rolnego

Źródło: opracowanie własne na podstawie: T. Kiziukiewicz, *MSR 41Rolnictwo*, Difin, Warszawa 2009 oraz L. Goraj, *Rachunkowość i analiza ekonomiczna indywidualnego gospodarstwa rolnego*, Difin, Warszawa 2009, *Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej*, IASCF, SKwP, Londyn 2007, M. Bonham [et al.], *Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej w interpretacjach i przykładach*, tom 5: *Podatek dochodowy, przychody, rolnictwo*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis sp. z o.o., Warszawa 2006.

Z tabeli 5 wynika, że mogą wystąpić wyraźne różnice pomiędzy dochodem obliczonym według FADN a dochodem według MSR nr 41. System FADN prezentuje raczej przeciętny potencjał gospodarstwa rolnego do osiągania nadwyżek ekonomicznych, a nie rzeczywiste dochody. Wyniki według FADN są wyraźnie wyższe od dochodów obliczonych według zasad prawa bilansowego oraz zasad podatkowych. Jest to prawidłowość, którą można dostrzec niemal we wszystkich krajach Unii Europejskiej. Poza tym, system FADN prowadzi w Polsce około 12 000 gospodarstw, co stanowi około 1% wszystkich gospodarstw. Zatem większość gospodarstw rolnych w Polsce nie jest objęta tym systemem.

Mit 5. Wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie zwiększy wpływy do budżetu państwa.

Z tą tezą nie do końca można się zgodzić. Można wręcz postawić tezę przeciwną: „Wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie zmniejszy wpływy do budżetu Państwa z tytułu podatku dochodowego".

Może tak się stać, gdyż potraktowanie działalności rolniczej na równi z gospodarczą będzie oznaczać możliwość łączenia dochodu z działalności rolniczej z dochodami z działalności pozarolniczej. Wykazywanie strat w działalności rolniczej jest powszechnym zjawiskiem. Prawo do łączenia dochodów z działalności rolniczej z dochodami

z działalności pozarolniczej stanowić będzie zachętę dla osób prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą, aby wykupywać ziemię i stawać się rolnikami. Wówczas straty wykazane np. w produkcji roślinnej połączą z dochodem z pozarolniczej działalności gospodarczej i nie zapłacą podatku dochodowego. Poza tym rolnik będzie miał możliwość wspólnego opodatkowania ze współmałżonkiem. Innym problemem będą koszty uzyskania przychodów z działalności rolniczej. Gospodarstwa rolne posiadają często majątek produkcyjny o dużej wartości. Wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie da możliwość rozliczenia w koszty działalności amortyzacji środków trwałych oraz wartości niematerialnych i prawnych. Kwota amortyzacji może być znacząca i w dużym stopniu obniży dochód do opodatkowania. Będzie to powodować, że dochód podatkowy będzie wyraźnie niższy niż nadwyżka finansowa wypracowana w gospodarstwie rolnym.

Inna kwestią jest opodatkowanie dopłat bezpośrednich. Zgodnie z traktatem akcesyjnym dopłaty bezpośrednie mają trafiać w całości na konto rolnika. Oznacza to, że będą one zwolnione z podatku dochodowego[4]. Prowadzić to będzie do sytuacji, w której obciążenie podatkowe będzie niewielkie w stosunku do nadwyżek finansowych generowanych w gospodarstwie rolnym.

Mit 6. Nie ma przeszkód, aby wprowadzić podatek dochodowy w rolnictwie.

Odważne tezy dotyczące opodatkowania rolnictwa powinny być poparte szczegółową analizą sytuacji ekonomicznej i prawnej polskich rolników. Wprowadzenie podatku na dzień dzisiejszy może okazać się niemożliwe. Podstawowym problemem jest identyfikacja podatnika. W polskim rolnictwie trudno jest określić docelową grupę producentów rolnych. Klasyfikacja podawana przez Główny Urząd Statystyczny nie jest zgodna z danymi podawanymi przez KRUS oraz z danymi Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa.

Rolnicy często zawierają umowy dzierżawy bez formy pisemnej. Powoduje to trudności z określeniem rzeczywistej liczby gospodarstw rolnych oraz ich struktury obszarowej.

Mit 7. Wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie będzie dodatkowym obciążeniem rolników.

Wprowadzenie podatku dochodowego od działalności rolniczej może być korzystne dla większości rolników. Potraktowanie działalności rolniczej na równi z gospodarczą da rolnikom możliwość korzystania z ulg podatkowych, wspólne rozliczenie z małżonkiem, możliwość odpisania w koszty amortyzacji majątku trwałego itd. Poza tym, jak wspomniano wcześniej, dopłaty bezpośrednie mają być zwolnione z podatku

[4] Mimo iż w większości krajów unii Europejskiej dopłaty są opodatkowane podatkiem dochodowym.

dochodowego. Może to doprowadzić do sytuacji, w której obciążenie podatkiem dochodowym będzie niższe niż dotychczasowe obciążenie podatkiem rolnym.

Zakończenie

W roku 2010 Trybunał Konstytucyjny uznał, że równe składki zdrowotne rolników opłacane z budżetu Państwa są niezgodne z konstytucją. Obecnie składki na ubezpieczenie zdrowotne rolników (do 6 ha) są finansowane z budżetu państwa niezależnie od wielkości dochodów, jakie uzyskują. Tymczasem zgodnie z zasadą sprawiedliwości społecznej i równego traktowania obywateli prawo powinno pomagać tylko tym rolnikom i ich rodzinom, którzy nie mają możliwości osiągania dochodów. Wniosek do Trybunału Konstytucyjnego skierował w roku 2009 ówczesny Rzecznik Praw Obywatelskich, który stwierdził, że nie znajduje żadnego uzasadnienia finansowanie z budżetu państwa składek na ubezpieczenie zdrowotne osób niejednokrotnie bardzo zamożnych z tego tylko powodu, że są rolnikami. Sytuacja, jaka ma miejsce teraz, powoduje, że dochodzi do faworyzowania tej grupy społecznej. Ustawodawca stawia bowiem w uprzywilejowanej pozycji rolników, którzy osiągają wysokie dochody, a dyskryminuje pozostałych pracujących, prowadzących działalność gospodarczą czy pobierających emerytury i renty. Jest to sprzeczne z zasadą równości i jest społecznie niesprawiedliwe. Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego nie oznacza jednak, że zmianie ulegnie system KRUS, który cały wymaga gruntownej reformy, którą zapowiadają kolejne rządy. Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał tylko składki zdrowotne rolników.

Pierwsze próby opodatkowania podatkiem dochodowym rolników podjął rząd Hausnera. Następnie 18 listopada 2011 r. zostało wygłoszone exposé premiera Donalda Tuska, w którym zapowiedział opodatkowanie działalności rolniczej podatkiem dochodowym od 2014 r. oraz wprowadzenie rachunkowości w indywidualnych gospodarstwach rolnych. W 2014 r. rząd wycofał się z tych planów. Okazało się bowiem, że polski system finansów publicznych nie jest przygotowany na tak radykalne zmiany.

Sytuacja jest zatem skomplikowana, gdyż z jednej strony istnieją uzasadnione argumenty za wprowadzeniem podatku dochodowego od działalności rolniczej w rolnictwie, z drugiej zaś wprowadzenie nowych zasad stanowi poważny problem dla rządu, gdyż wdrożenie tych zmian wymaga zmian w wielu aktach prawnych oraz dostosowania całego systemu finansowego do opodatkowania rolników. Oficjalnie szacuje się, że w KRUS ubezpieczonych jest około 1,5 mln rolników, z czego 1,3 mln spełnia wymogi, aby składki zdrowotne były opłacane za nich przez KRUS (posiadają grunty o powierzchni ponad 1 ha). Najwyższa Izba Kontroli przeprowadziła kontrolę w KRUS w roku 2013 i w jej wyniku okazało się, że około 1/3 wytypowanych do niej rolników z województwa pomorskiego nie spełnia warunków, aby być ubezpieczonymi w KRUS,

gdyż np. prowadzą inne rodzaje działalności. Można się spodziewać, że gdyby podobną kontrolę przeprowadzono w innych województwach, efekt kontroli byłby podobny[5]. Wprowadzenie podatku dochodowego w rolnictwie oraz upowszechnienie rachunkowości rolniczej może być zatem pomocne przy planowanej reformie systemu ubezpieczeń społecznych i zdrowotnych rolników, gdyż składki te naliczane byłyby w zależności od osiąganych dochodów, tak jak w większości krajów Unii Europejskiej. Istnieje zatem pilna potrzeba uregulowania problemów wyceny aktywów biologicznych, produktów rolniczych oraz zasad ujmowania kosztów i przychodów z działalności rolniczej w polskim prawie bilansowym, a w przyszłości – podatkowym.

Bibliografia

Literatura

Bonham M. [et al.], *Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej w interpretacjach i przykładach*, tom 5: *Podatek dochodowy, przychody, rolnictwo*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis sp. z o.o., Warszawa 2006.

Dziemianowicz I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

Dziemianowicz I., *Preferencje podatkowe jako instrument polityki rolnej – na przykładzie wybranych państw Unii Europejskiej*, Problemy rolnictwa światowego nr 29, Warszawa 2014.

Goraj L., *Rachunkowość i analiza ekonomiczna indywidualnego gospodarstwa rolnego*, Difin, Warszawa 2009.

Kiziukiewicz T., *MSR 41Rolnictwo*, Difin, Warszawa 2009.

Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej, IASCF, SKwP, Londyn 2007.

Pawłowska-Tyszko J., *Systemy podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy nr 83, Warszawa 2013.

Prymon K., *Możliwości zastosowania modelu wartości godziwej w rolnictwie*, Prace Naukowe UE, Wrocław 2012.

Prymon K, *Rachunkowość i podatki w rolnictwie. Wybrane problemy praktyczne*, AGNUS, Gliwice 2014.

Włodarz R., *Analiza punktów krytycznych z punktu widzenia interesów ekonomicznych rolników ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw towarowych*, Śląska Izba Rolnicza, Katowice 2012.

[5] Prymon K., *Rachunkowość i podatki w rolnictwie. Wybrane problemy praktyczne*, AGNUS, Gliwice 2014.

Internet

M. Wojtkowiak *Resort finansów pracuje nad uproszczoną rachunkowością rolników* http://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/644456

Wyniki standardowe uzyskane przez gospodarstwa rolne uczestniczące w Polskim FADN. [www.fadn.pl].

Accounting and Taxes in Agricultural. Myths and Facts

Summary: The purpose of the paper is to present the results of studies and research on the taxation systems in agriculture in realities of Poland and present most popular myth. An assumption is that the system should match three criteria. The first criterion is capability of the system to stimulate the development of agriculture. The second is accordance with societal justice. The third is matching the need to supply the governmental budget. As a benchmark, typical tax standards employed in some EU countries are used. The result is an answer to the question, if attempted introduction of income taxes in agriculture in Poland is justified.

Ewelina Skwierczyńska

Odpłatność świadczeń w podatkowoprawnym stanie faktycznym podatku od towarów i usług

Streszczenie: Odpłatność świadczenia jest cechą przesądzającą o zmaterializowaniu przedmiotu opodatkowania w podatku od towarów i usług. Mimo to nie jest zdecydowanie akcentowaną w polskim orzecznictwie i literaturze przedmiotu. Ustawodawca podatkowy, tworząc mechanizm opodatkowania obrotu profesjonalnego podatkiem od wartości dodanej, definiuje na te potrzeby, czym są dostawa towarów i świadczenie usług rodzące skutki podatkowe. Kluczowe dla tych zdarzeń prawnych jest ustalenie przez strony warunków transakcji, w tym odpłatności. Zagadnienie to stanowi przedmiot badań niniejszej publikacji.

Słowa kluczowe: odpłatność, VAT, przedmiot opodatkowania, świadczenie, ekwiwalentność

Uwagi wstępne

Idea stworzenia wspólnego podatku od wartości dodanej w ramach Unii Europejskiej zaowocowała wykształceniem się immanentnych cech tego podatku jako ogólnego podatku konsumpcyjnego[1], proporcjonalnego do ceny, a obojętnego na liczbę faz produkcyjno-dystrybucyjnych, stosowanego aż do momentu finalnej sprzedaży – tak w jednym z wyroków Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej[2] (dawniej Europejski Trybunał Sprawiedliwości) sformułował listę zasadniczych cech podatku od wartości dodanej[3]. Przed nawias wyciągnięta została cecha transparentności, inaczej zwana cechą neutralności, którą uznano za najważniejszą, fundamentalną dla systemu podatku od wartości dodanej. Charakteryzując podatek od towarów i usług, nie sposób przeoczyć inną cechę stanowiącą o charakterze prawnym tej daniny – cechę odpłatności. Chociaż nie jest zdecydowanie cechą akcentowaną w polskim orzecznictwie i literaturze przedmiotu, to zdaje się kluczową, gdy idzie o zakreślenie granic przedmiotowych opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Dopełnieniem niniejszej problematyki jest analiza cechy nieodpłatności świadczeń w ramach czynności stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od towarów i usług, co zostanie poczynione w kolejnych publikacjach.

---

[1] Por. J. Jaśkiewiczowa, *Podatki konsumpcyjne*, [w:] M. Wersalski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom III, Wrocław 1985, s. 393 i n.

[2] Dalej jako TSUE.

[3] Wyrok TSUE z dnia 3 października 2006 r. w sprawie C-475/03 pomiędzy *Banca popolare di Cremona Soc. Coop. Arl*a *przeciwko Agenzia Entrate Ufficio Cremona.*

Przymiot odpłatności

Z uwagi na to, że treść ustawy o podatku od towarów i usług[4] jest wyrazem implementacji rozwiązań unijnych, zbadanie terminu „odpłatność" nie może nastąpić bez uwzględnienia jego wspólnotowego rozumienia. Orzecznictwo sądów administracyjnych ugruntowało bowiem tezę, zgodnie z którą sąd krajowy jest zobowiązany dokonywać wykładni krajowego prawa w zakresie opodatkowania obrotu, tak dalece jak to możliwe, aby osiągnąć cel obowiązujących w tym zakresie dyrektyw i w ten sposób wypełnić zobowiązania wynikające z zawartych traktatów[5]. Chodzi o to, aby środek krajowy prawidłowo implementujący dyrektywę był stosowany tak, aby pozwalał na realizację celu, do którego zmierza dyrektywa[6]. W tym zakresie w sądownictwie zaznacza się, że tak przeprowadzony mechanizm stosowania prawa, opierający się na zastosowaniu wykładni prounijnej, nie może uchybiać efektom wykładni językowej norm krajowych[7]. Związane jest to z zasadą wyłączności ustawy w określaniu elementów konstrukcyjnych podatków. Dlatego też efekty wykładni językowej oraz wykładni prounijnej nie mogą stać względem siebie w sprzeczności, żadna bowiem wykładnia przepisów nie może prowadzić do nakładania na podmioty podatkowe obowiązków niewyrażonych wprost w prawie krajowym, a więc niewyrażonych wprost w ustawie podatkowej[8].

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej niejednokrotnie wypowiadał się co do kwalifikacji znaczeniowej terminu „odpłatnie". W jednym z wyroków[9] Trybunał konstatował, że dla zaistnienia czynności opodatkowanych, dla których kwalifikatorem jest cecha odpłatności, konieczne jest, aby dokonaniu transakcji towarzyszyło wyszczególnienie ceny lub wynagrodzenia jako ekwiwalentu świadczenia podstawowego. W przeciwieństwie zaś, jeżeli działalność danego podmiotu polega wyłącznie na określonym świadczeniu przybierającym formę dostawy towarów czy świadczenia usług

[4] Ustawa z dnia 11 marca 2004 r., t.j. Dz. U. z 2011 r., Nr 177, poz. 1054 ze zm. (dalej jako u.p.t.u.).

[5] Przykładowo: Wyrok składu 7 sędziów NSA z dnia 23 marca 2009 r., I FPS 6/08,http://orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2009 r., I FSK 361/08; http://orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., I FSK 865/08, http://orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2011 r., I FSK 149/10, http://orzeczenia.nsa.gov.pl.

[6] Zgodnie z wyrokiem TSUE z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 *Marks & Spencer plc przeciwko Commissioners of Customs and Excise*, porządek prawny Wspólnoty narusza stosowanie środków implementujących dyrektywę w sposób z nią niezgodny.

[7] A. Łazowski, *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do acquis communautaire*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 191; A. Wróbel, *Źródła prawa europejskiego – wspólnot europejskich*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005, s. 103 i n.

[8] Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 kwietnia 2013 r., I SA/Kr 223/13, http://orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2006 r., I FSK 664/05, http://orzeczenia.nsa.gov.pl.

[9] Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawie C-89/81 *Staatssecretaris van Financiën przeciwko Hong-Kong Trade Development Council*.

bez bezpośredniego wynagrodzenia, w takim wypadku niemożliwe jest ustalenie podstawy opodatkowania. W konsekwencji takie świadczenia, dla których nie ustalono zapłaty, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od wartości dodanej.

Analizując cechę odpłatności jako kwalifikatora wystąpienia czynności opodatkowanych, wypada odnieść się do jej znaczenia w kontekście struktury zobowiązaniowych stosunków prawnych, na bazie których ustawodawca podatkowy konstruuje podatkowoprawne stany faktyczne. W literaturze przedmiotu można odnaleźć podział stosunków prawnych zobowiązaniowych na formalnie odpłatne i darme oraz zobowiązania merytorycznie odpłatne i darme[10]. Pierwsza klasyfikacja rozdziela więc zobowiązania „pod tytułem darmym" oraz „pod tytułem odpłatnym", z kolei druga zobowiązania „darme" i „odpłatne". Kwalifikowalność zobowiązań na odpłatne i darme pod względem formalnym opiera się na zbadaniu, czy z uwagi na treść danego stosunku zobowiązaniowego gospodarczy efekt zachowania się podmiotu zobowiązanego wskazanego przez element świadczenia (a więc pieniądz, towar lub usługę) w odniesieniu do tego, co wskazuje element przedmiotu świadczenia stanowią lub nie zapłatę za inny towar lub usługę[11]. Natomiast w odniesieniu do drugiego podziału na zobowiązania odpłatne i darme pod względem merytorycznym kryterium rozróżnienia powinno być poszukiwane poza samym stosunkiem, przy uwzględnieniu ogólnego charakteru gospodarczego obrotu. Przy czym merytoryczną odpłatność należy oceniać nie tylko obiektywnie, ale przy uwzględnieniu kryterium subiektywnego, a więc woli działających podmiotów prawa. W ten sposób można dokonać dalszego podziału zobowiązań na stosunki zobowiązaniowe merytorycznie obiektywnie darme lub odpłatne oraz na stosunki zobowiązaniowe subiektywnie darme lub odpłatne.

Skoro przyjąć, że odpłatność rozumiana jako wystąpienie zapłaty jest kwalifikatorem wystąpienia obrotu podlegającego opodatkowaniu, powstaje pytanie, czy ustawodawca podatkowy, zakreślając granice przedmiotowe opodatkowania, wskazuje na odpłatność w sensie subiektywnym czy obiektywnym. To natomiast pozwoli na ustalenie, czy zakresem przedmiotowym u.p.t.u. objęte są stosunki zobowiązaniowe merytorycznie lub formalnie obiektywnie odpłatne, czy też może stosunki zobowiązaniowe merytorycznie lub formalnie subiektywnie odpłatne.

[10] A. Klein, *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005, s. 104 i n.
[11] *Ibidem*.

Czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług w obrocie krajowym

Ustawodawca podatkowy posługuje się przymiotem „odpłatny" dla dostawy towarów i świadczenia usług na terytorium kraju, gdy wskazuje, co podlega opodatkowaniu[12]. *Prima facie* wysnuć można dwa wnioski. Po pierwsze, cecha odpłatności zakładająca ekwiwalentność świadczeń decydować będzie o powstaniu obowiązku podatkowego w obrocie krajowym. Po drugie, nieodpłatność wyłącza dane świadczenie spod działania u.p.t.u. Jest to jednak teza błędna, ponieważ z dalszych przepisów wynika, że ustawodawca podatkowy zdecydował, idąc w ślady ustawodawcy unijnego, o zrównaniu w skutkach podatkowych niektórych świadczeń nieodpłatnych ze świadczeniami odpłatnymi. Cecha odpłatności czynności wymaga zatem bliższej analizy.

Ustawodawca podatkowy wskazał, że przez dostawę towarów, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u., a więc przez odpłatną dostawę towarów, rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel, w tym również przeniesienie z nakazu organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w imieniu takiego organu lub przeniesienie *ex lege* prawa własności towarów w zamian za odszkodowanie[13]. W doktrynie prawa podatkowego podnosi się, że termin legalny „dostawa towarów" oznacza przeniesienie prawa do dysponowania rzeczą jak właściciel, nawet jeżeli nie dochodzi do przeniesienia własności rzeczy w sensie prawnym[14]. Podobne jest stanowisko judykatury, zgodnie z którym zdarzenia stanowiące dostawę towarów powinny podlegać ocenie przy uwzględnieniu aspektów ekonomicznych, mniejsze zaś znaczenie mają skutki o charakterze konwencjonalnym, występujące na gruncie prawa prywatnego[15]. Argumentuje się, że uzależnienie uznania danej czynności za dostawę towarów podlegającą opodatkowaniu od wymogów prawa cywilnego spowodowałoby, że przedmiot opodatkowania byłby

[12] Zob. art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u.

[13] Zgodnie z dalszymi przepisami dostawą towarów jest także wydanie towarów na podstawie umowy dzierżawy, najmu, leasingu lub innej umowy o podobnym charakterze zawartej na czas określony lub umowy sprzedaży na warunkach odroczonej płatności, jeżeli umowa przewiduje, że w następstwie normalnych zdarzeń przewidzianych tą umową lub z chwilą zapłaty ostatniej raty prawo własności zostanie przeniesione. Zakresem tego pojęcia zostało także objęte wydanie towarów na podstawie umowy komisu między komitentem a komisantem wydanie towarów przez komisanta osobie trzeciej oraz wydanie towarów komitentowi przez komisanta na podstawie umowy komisu, jeżeli komisant zobowiązany był do nabycia rzeczy na rachunek komitenta. Dostawą towarów w rozumieniu u.p.t.u. jest również ustanowienie i zbycie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego, ustanowienie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, przekształcenie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, a także ustanowienie na rzecz członka spółdzielni mieszkaniowej odrębnej własności lokalu mieszkalnego lub lokalu o innym przeznaczeniu oraz przeniesienie na rzecz członka spółdzielni własności lokalu lub własności domu jednorodzinnego, a ponadto oddanie gruntów w użytkowanie wieczyste oraz zbycie tego prawa.

[14] T. Michalik, *Glosa do uchwały NSA z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06*, OSP 2008, z. 2, poz. 19.

[15] Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 marca 2014 r., I SA/Po 56/14, http://orzeczenia.nsa.gov.pl.

różny w państwach członkowskich w zależności od zasad prawa cywilnego przyjętych w tych krajach, co z kolei byłoby sprzeczne z istotą harmonizacji przepisów o podatku od wartości dodanej[16]. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej stoi na stanowisku, iż dla celów zaistnienia podatkowoprawnego stanu faktycznego dostawy towarów nie jest niezbędne dysponowanie towarem jak właściciel, w to miejsce nabywca powinien mieć raczej swobodę w dysponowaniu towarem zbliżoną do właściciela[17]. Chodzi więc o faktyczne dysponowanie rzeczą jak właściciel, a nie o zbycie prawa własności[18].

Obrót krajowy oprócz dostawy towarów może przybrać formę świadczenia usług. Przez świadczenie usług rozumie się każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów w rozumieniu art. 7 u.p.t.u., w tym również przeniesienie praw do wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na formę, w jakiej dokonano czynności prawnej. Świadczeniem usług jest także zobowiązanie do powstrzymania się od dokonania czynności lub do tolerowania czynności lub sytuacji, a także świadczenie usług zgodnie z nakazem organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w jego imieniu lub nakazem wynikającym z mocy prawa. Omawiając pojęcie świadczenia usług w orzecznictwie sądów administracyjnych, wielokrotnie wskazywano, iż użytym w przepisach u.p.t.u. normujących ten podatek terminom należy przypisywać zasadniczo autonomiczne znaczenie, swoiste dla tego podatku. Tym samym zakłada się częściowe oderwanie od ich rozumienia cywilistycznego w ujęciu prawodawstwa krajowego[19], ponieważ przez wzgląd na konieczność jednolitego rozumienia pojęć podatku od wartości dodanej na całym jej obszarze wymaga się, by przy ich definiowaniu szerzej uwzględniać kryteria ekonomiczne jako bardziej uniwersalne.

Założenie o częściowym oderwaniu się ustawodawcy unijnego od pojęć prywatnoprawnych prawa krajowego nie wyklucza ich pomocniczego wykorzystywania w procesie wykładni i stosowania prawa, ale także w procesie jego stanowienia. Wprost przeciwnie, TSUE wyraźnie wskazuje, że gdy w dwóch aktach prawnych pojawia się to samo pojęcie, lecz tylko w jednym z nich zostało ono zdefiniowane, zaczerpnięcie definicji z jednego aktu prawnego w celu wykorzystania przy interpretacji drugiego nie jest niedopuszczalne. Należy jednak zbadać zasadność wykorzystania „zewnętrznej" definicji i wykazawszy jej przydatność lub nieprzydatność w konkretnym przypadku, stwierdzić, czy

[16] *Ibidem*.

[17] Wyrok TSUE z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie C-320/88 *Staatssecretaris van Financiën przeciwko Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*.

[18] M. Chomiuk, [w:] K. Sachs (red.), *VI Dyrektywa VAT. Komentarz do Dyrektyw Rady Unii Europejskiej dotyczących wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, Warszawa 2003, s. 108 i 122; J. Martini, Ł. Karpiesiuk, *VAT w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2005, s. 62.

[19] Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., I FSK 202/13, http://orzeczenia.nsa.gov.pl; wyrok NSA z dnia 23 października 2013 r., I FSK 1654/12, http://orzeczenia.nsa.gov.pl.

może lub powinna być wykorzystana[20]. Należy to poczynić z uwzględnieniem kontekstu oraz celu, jakiemu służy uregulowanie aktu normatywnego, w którym zostało użyte. Zatem przy interpretacji pojęć języka ustawy o podatku od towarów i usług decydujące, choć niewyłączne, znaczenie ma walor gospodarczy i skutki ekonomiczne danej czynności opodatkowanej, a nie jego definicja w krajowym prawie cywilnym[21].

Reasumując, czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług powinny być zatem rozpatrywane przez pryzmat nie tylko stosunku zobowiązaniowego, który jest podstawą podatkowoprawnego stanu faktycznego omawianej daniny, lecz ważną rolę odgrywają aspekty ekonomiczne.

Wartość zapłaty jako podstawa opodatkowania

Zgodnie z przepisem art. 29a ust. 1 u.p.t.u. ustawodawca podatkowy za podstawę opodatkowania uznaje wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze, mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych przez podatnika.

Z analizy powyższego wynika kilka wniosków. Po pierwsze, ustawodawca podatkowy nie zdecydował się na uznanie za odpłatność wyłącznie wzajemnych świadczeń pieniężnych. Skoro podstawą opodatkowania jest „wszystko, co stanowi zapłatę", to w przypadku dostawy towarów lub świadczenia usług w rozumieniu u.p.t.u. do odpłatności może dojść także poprzez zwrotne świadczenie w naturze, barterową wymianę dóbr materialnych i niematerialnych. Po drugie, jeśli podstawa opodatkowania jest wartościowym, czy też ilościowym, ujęciem przedmiotu opodatkowania[22], musi być to zatem wielkość dająca się wymierzyć. Po trzecie, skoro podatek wyrażany jest w pieniądzu, co wynika bezpośrednio z jego definicji wyrażonej w Ordynacji podatkowej, świadczenie wzajemne jako podstawa opodatkowania także musi być wymierne w pieniądzu.

Należy początkowo wskazać, że przy założeniu racjonalności ustawodawcy w państwie prawa ideologiczna racjonalność przekłada się także na aspekty formalne, takie jak sposób formułowania przepisów prawnych. Prawodawca jako użytkownik języka, chcąc przekazać adresatom norm jakieś reguły postępowania, musi sformułować

[20] Wyrok TSUE z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-495/04 *A.C. Smits-Koolhoven przeciwko Staatsecretaris van Financiën*.

[21] Zob. wyrok TSUE z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie C-185/01 *Auto Lease Holland B.V. przeciwko BundesamtfürFinanzen*; wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-461/08 *Don Bosco Onroerend Goed B.V. przeciwko Staatssecretaris van Financiën*.

[22] R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012, s. 38.

odpowiednio przepisy aktów normatywnych[23]. Jeżeli przyjąć, że ustawodawca jest racjonalny, to w sposób zamierzony używa pewnych sformułowań nadających im tym samym walor prawny. Jeśli więc w treści art. 29a ust. 1 u.p.t.u. prawodawca używa sformułowania „wszystko, co stanowi zapłatę", należy przyjąć, że zapis taki był celowy. Nie byłoby prawidłowe uznanie za odpłatność wyłącznie transakcji, w których świadczenie wzajemne miałoby postać pieniężną. Jeśli tylko istnieje związek pomiędzy dostawą towarów a pewną formą odpłatności, w tym sensie, że odpłatność ta jest świadczeniem wzajemnym za tę konkretną transakcję oraz że jest wymierzalna w pieniądzu, taką transakcję należy uznać za odpłatną w rozumieniu u.p.t.u. Bez znaczenia będzie tu przyjęta forma rozliczeń. W praktyce obrotu gospodarczego strony transakcji mogą umówić się, że zapłata za towar czy usługę następuje nie w formie pieniężnej, lecz w formie innego towaru czy usługi. Umowy takie, nazywane umowami barterowymi, stanowią zatem rodzaj bezpośredniej wymiany towarów i usług: towarów na towary, usług na usługi, usług na towary lub towarów na usługi[24]. Dlatego każdy rodzaj świadczenia wzajemnego spełniający określone warunki może być uznany za zapłatę. Z istoty stosunków zobowiązaniowych wynika, że pomiędzy otrzymaną zapłatą a wykonanym świadczeniem powinien istnieć bezpośredni związek o charakterze przyczynowym, co oznacza, że otrzymana zapłata powinna być konsekwencją wykonania świadczenia.

Ustawodawca podatkowy wskazuje, że zapłatą jest całe świadczenie zwrotne za dostawę towarów lub świadczenie usług, a więc wartość świadczenia wzajemnego, o ile tylko jest wymierzalna w pieniądzu. Wydaje się zatem, że zapłata za dostawę towarów może nie odpowiadać ich wartości rynkowej. Z żadnych przepisów u.p.t.u. nie wynikają także normatywne warunki określenia obiektywnej ekwiwalentności świadczeń w ramach obrotu krajowego. Potwierdzeniem dla tej tezy jest orzecznictwo TSUE. Trybunał kilkakrotnie wskazywał, iż wynagrodzenie będące w istocie zapłatą za dostawę towarów lub świadczenie usług jest wartością subiektywną, regulacja dyrektywy w zakresie podstawy opodatkowania wskazuje bowiem na wartość faktycznie otrzymaną w danym przypadku, a nie wartość oszacowaną według kryteriów obiektywnych[25]. Podstawy dla takich wniosków Trybunał doszukiwał się w bezwzględnym zakazie ustalenia podstawy opodatkowania w sposób wyższy od rzeczywistej wartości ostatecznie otrzymanej przez dostawcę towarów. Z taką sytuacją podmioty stosujące prawo miałyby do czynienia, gdyby w miejsce rzeczywiście otrzymanej zapłaty jako podstawę opodatkowania ogólnym podatkiem obrotowym potraktować ekonomiczną wartość równą wartości rynkowej badanego świadczenia. W konsekwencji za świadczenie odpłatne na gruncie u.p.t.u.

[23] A. Gomułowicz, *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008, s. 111 i n.

[24] Por. wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2014 r., I SA/Po 145/14, http://orzeczenia.nsa.gov.pl.

[25] Wyrok TSUE z dnia 15 października 2002 r. w sprawie C-427/98 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*.

należy uznać także takie zachowanie się podmiotu prawa, którego przedmiot wyraża jakąkolwiek wartość ekonomiczną dającą się wymierzyć w pieniądzu, choćby była to wartość jedynie symboliczna[26]. Wyjątkiem od powyższej zasady mogłyby być tylko takie sytuacje, które miały wyraźną podstawę prawną.

W tym miejscu wskazać można na regulację art. 32 ust. 1 u.p.t.u. W zakresie przewidzianym tym przepisem ustawodawca podatkowy odstępuje od ustalenia odpłatności świadczeń w sensie subiektywnym, a więc na podstawie woli stron transakcji, a w to miejsce wprowadza unormowanie bezwzględnie nakazujące zbadać ekwiwalentność obiektywną. Sytuacja taka zachodzi w przypadku, gdy między nabywcą a dokonującym dostawy towarów istnieje pewien związek i ma on wpływ na cenę oferowanych towarów. Ustawodawca podatkowy wyróżnia takie relacje między kontrahentami, kiedy zachodzą powiązania o charakterze rodzinnym lub z tytułu przysposobienia, kapitałowym, majątkowym lub wynikające ze stosunku pracy, a także w przypadku łączenia funkcji zarządzających, nadzorczych lub kontrolnych u kontrahentów przez jedną osobę. Drugą przesłanką łączną jest ustalenie przez strony relacji wynagrodzenia odbiegającego od wartości rynkowej. Trzecią przesłanką jest związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy omówioną relacją między kontrahentami a ustalonym wynagrodzeniem. W przypadku, gdy podatkowoprawny stan faktyczny materializuje wszystkie warunki ustawowe, subiektywny charakter wynagrodzenia ustępuje miejsca wartości obiektywnej – wartości rynkowej. W słowniczku ustawowym ustawodawca definiuje, co należy rozumieć przez wartość rynkową, i wskazuje, że jest nią całkowita kwota, jaką świadczeniodawca musiałby, w warunkach uczciwej konkurencji, zapłacić niezależnemu dostawcy lub usługodawcy na terytorium kraju, gdyby chciał nabyć oferowane dobro (towar lub usługę). W przypadku gdy nie można ustalić porównywalnej dostawy towarów lub świadczenia usług, przez wartość rynkową rozumie się kwotę nie mniejszą niż cena nabycia towarów lub towarów podobnych, a w przypadku braku ceny nabycia – koszt wytworzenia, określone w momencie dostawy, a także kwotę nie mniejszą niż całkowity koszt poniesiony przez podatnika na wykonanie oferowanych usług.

Wprowadzony przez ustawodawcę mechanizm zdaje się służyć celom szczególnym i w pewien sposób potwierdza regułę o subiektywności oceny ekwiwalentności świadczeń, a w konsekwencji subiektywności wysokości podstawy opodatkowania. Ustawodawca podatkowy daje w ten sposób wyraz jednej z fundamentalnych zasad stosowania prawa podatkowego, zgodnie z którą skuteczność czynności cywilnoprawnych w rodzeniu skutków podatkowych uwarunkowana jest niezmierzaniem podmiotów tej

[26] Wyrok TSUE z dnia 2 czerwca 1994 r. w sprawie C-33/93 *Empire Stores Ltd przeciwko Commissioners of Customs and Excise*. Zob. także D. Gibasiewicz, *Zasada neutralności podatku od wartości dodanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2012, s. 156.

czynności do ograniczenia funkcjonowania tego prawa[27]. Zasada swobody umów ustępuje miejsca mechanizmowi przeciwdziałania obejściu prawa, którego elementy odnaleźć można także w innych ustawach podatkowych. Dotyczy to zwłaszcza instytucji cen transferowych. W efekcie uzasadniony staje się wniosek, że odpłatność świadczeń w ramach dostawy towarów i świadczenia usług w obrocie krajowym uzależniona jest od woli stron stosunku zobowiązaniowego stanowiącego podstawę podatkowoprawnego stanu faktycznego, a więc jest wartością subiektywną, z wyjątkiem sytuacji, gdy zmaterializują się przesłanki wskazane w przepisie art. 32 u.p.t.u., mające na celu przeciwdziałanie agresywnemu obejściu prawa.

Wyciągając wnioski z powyższego, dane zachowanie się podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą w rozumieniu u.p.t.u. w określonych przez ustawodawcę przypadkach staje się elementem podatkowoprawnego stanu faktycznego. Jego wartość subiektywna wyrażona w pieniądzu stanowi podstawę opodatkowania podatkiem od towarów i usług. Z zagadnieniem charakteru podstawy opodatkowania wiążą się jednak co najmniej dwa dalsze problemy w ustaleniu jej wartości. Po pierwsze, kontrowersja dotyczy przypadku, gdy wynagrodzenie usługodawcy lub dostawcy towarów ma charakter niepieniężny lub częściowo niepieniężny. Ustalono bowiem, że podstawa opodatkowania musi dać się wyrazić w pieniądzu. Zbadania wymaga, co jest zatem miernikiem tego przewartościowania. Trybunał Sprawiedliwości UE w jednej z zawisłych przed nim spraw[28] akcentował, że podstawą opodatkowania jest wynagrodzenie rzeczywiście otrzymane, a to oznacza, iż przewartościowanie świadczenia niepieniężnego na wielkość pieniężną jest kluczowe dla przeciwdziałania dyferencji zobowiązań rodzących skutki podatkowe. Trybunał nie odnalazł żadnych podstaw prawnych do odmiennego traktowania podatników z uwagi na rodzaj umówionego wynagrodzenia – pieniężnego lub rzeczowego. Ustalona zapłata może przybrać także formę wielowymiarową, gdy obejmie po części świadczenie pieniężne oraz jednocześnie świadczenia polegające na wykonaniu zwrotnej usługi lub dostawy towarów. Ustalenie wielkości w pieniądzu będącej równowartością świadczeń niepieniężnych do celów podatkowych nie jest zadaniem prostym. Trybunał Sprawiedliwości UE konstatował, że pojęcie „wynagrodzenie" jest bardzo szerokie, niemniej z uwagi na to, że podatek od wartości dodanej obciąża konsumpcję, punktem wyjścia dla ustalenia wysokości podstawy opodatkowania powinna być kwota rzeczywiście wydatkowana na nabycie towaru lub usługi[29]. Nie odnajduje zatem zastosowania procedura określenia wartości rynkowej świadczenia, ustawodawca

[27] R. Mastalski, *op. cit.*, s. 537.

[28] Wyrok TSUE z dnia 3 lipca 1997 r. w sprawie C-330/95 *Goldsmiths (Jewellers) Ltd przeciwko Commissioners of Customs & Excise*.

[29] Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 1988 r. w sprawie C-230/87 *Naturally Yours Cosmetics Ltd. przeciwko Commissioners of Customs & Excise*.

podatkowy bowiem odstępuje od zobiektywizowanej podstawy opodatkowania. Wprost przeciwnie aniżeli w podatkach dochodowych podatkowoprawny stan faktyczny odwzorowuje rzeczywiste relacje prywatnoprawne do tego stopnia, że wartość ustalona przez strony w umowie, niezależnie od tego, jaką realną korzyść ekonomiczną przejawia określone świadczenie, stanowi wielkość podstawy opodatkowania[30].

Wyciągnąć zatem można wniosek generalny, że w konstrukcji opodatkowania obrotu krajowego ogólnym podatkiem obrotowym ustawodawca podatkowy traktuje odpłatność jako kategorię absolutnie subiektywną, zależną od ustaleń stron relacji gospodarczych. Bez znaczenia pozostają obiektywne kryteria odpłatności właściwe dla mechanizmów ustalania dochodów podatkowych. Podatkowoprawne stany faktyczne opodatkowania obrotu krajowego opierają się na subiektywnie merytorycznie odpłatnych stosunkach prawnych, ponieważ to ustalony przez strony efekt zachowania się jednego podmiotu w odniesieniu do tego, co wskazuje element przedmiotu świadczenia, stanowi zapłatę za inny towar lub usługę.

Czynności podlegające opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług w obrocie zagranicznym a odpłatność

Zakreślając przedmiot opodatkowania, oprócz odpłatnych dostaw towarów i odpłatnego świadczenia usług w obrocie krajowym ustawodawca podatkowy wymienia także transakcje transgraniczne mające miejsce pomiędzy kontrahentami z państw członkowskich UE, tj. wewnątrzwspólnotowe nabycie za wynagrodzeniem i wewnątrzwspólnotową dostawę towarów oraz pozawspólnotowe – import i eksport. W celu zbadania cechy nieodpłatności świadczeń pojęcia te wymagają poczynienia dalszych wyjaśnień.

Przez wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów rozumie się nabycie prawa do rozporządzania jak właściciel towarami, które w wyniku dokonanej dostawy są wysyłane lub transportowane na terytorium państwa członkowskiego inne niż terytorium państwa członkowskiego rozpoczęcia wysyłki lub transportu przez dokonującego dostawy, nabywcę towarów lub na ich rzecz[31]. Co do zasady wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów następuje wtedy, gdy nabywcą towarów jest podatnik podatku od wartości dodanej (w tym podatku od towarów i usług), a nabywane towary mają służyć prowadzonej przez niego działalności gospodarczej. Swoista regulacja odnosi się natomiast do wewnątrzwspólnotowego nabycia nowych środków transportu, w tym przypadku bowiem bez znaczenia jest, czy nabywca i/lub podmiot dokonujący dostawy są podatnikami podatku od

[30] Wyrok TSUE z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-288/94 *Argos Distributors Ltd v. Commissioners of Customs & Excise*; wyrok TSUE z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-317/94 *Elida Gibbs Ltd v. Commissioners of Customs and Excise*.

[31] Zob. art. 9 ust. 1 u.p.t.u.

wartości dodanej. W kontekście sposobu uregulowania transakcji wewnątrzwspólnotowych podkreśla się, że transakcja wewnątrzwspólnotowego nabycia jest w istocie odzwierciedleniem wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, co skutkuje zobowiązaniem państw członkowskich do tego, aby wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów po jednej ze stron transakcji była traktowana jako wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów po drugiej ze stron. Podstawowym elementem definicyjnym wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów jest przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel. Podobnie jak w przypadku transakcji krajowych element ten jest szerszy aniżeli cywilistyczne pojęcie sprzedaży[32]. Chodzi bowiem o faktyczne dysponowanie rzeczą, a nie o zbycie prawa własności[33]. W takiej koncepcji element zachowania się oraz jego przedmiot zdają się mieć jeszcze wyraźniejsze znaczenie dla podatkowoprawnego stanu faktycznego aniżeli w przypadku transakcji krajowych. W celu jego zmaterializowania nie wystarczy jednak, by efektem świadczenia było dysponowanie rzeczą. Elementem konstytutywnym konstrukcji prawnej wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów jest wystąpienie „wynagrodzenia", które warunkuje w istocie odpłatność czynności. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w jednym z wyroków[34] wskazał, że przez sformułowanie „nabycie za wynagrodzeniem" należy rozumieć dokonanie transakcji z wyszczególnieniem ceny oraz jej zapłatą – w pieniądzu lub w naturze. *A contrario* zaś w przypadku braku wynagrodzenia, nie zaistnieje podatkowoprawny stan faktyczny w podatku od towarów i usług. Z powyższego wypływa wniosek, że stosunek prawny, w którym świadczeniobiorca nie jest zobowiązany do określonego wynagrodzenia względem świadczeniodawcy, implikuje powstanie nieodpłatnego świadczenia, które w przypadku transakcji wewnątrzwspólnotowego nabycia nie podlega opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług. Relacja zobowiązaniowa będąca podstawą wystąpienia skutków podatkowych opiera się bowiem na koncepcji świadczenia wzajemnego, którego istota zakłada bezpośrednią wymianę świadczeń przedstawiających wartości konsumpcyjne, a wynagrodzenie otrzymane przez zbywcę stanowi rzeczywiste świadczenie wzajemne w stosunku do korzyści otrzymanej przez nabywcę. Poczynione w tej materii uwagi w przypadku odpłatnych dostaw towarów i odpłatnego świadczenia usług są adekwatne także dla wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów. Ustawodawca podatkowy także i dla takich transakcji nie wprowadza autonomicznych rozwiązań w zakresie pojęcia odpłatności. W konsekwencji to świadczenie zwrotne jest subiektywnym miernikiem odpłatności transakcji i nie podlega ustaleniu na podstawie zewnętrznych kryteriów

[32] R. Mastalski, *op. cit.*, s. 526.

[33] Wyrok TSUE z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie C-320/88 *Staatssecretaris van Financiën przeciwko Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*.

[34] Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawie C-89/81 *Staatssecretaris van Financiën przeciwko Hong-Kong Trade Development Council*.

obiektywnych. Cecha nieodpłatności świadczenia polegającego na wewnątrzwspólnotowym przeniesieniu prawa do rozporządzania towarem jak właściciel oznacza rzeczywisty brak wystąpienia świadczenia wzajemnego w ukształtowanym przez strony stosunku prawnym, a nie jest instytucją zaprogramowaną przez ustawodawcę. Jej wystąpienie dyskwalifikuje zmaterializowanie podatkowoprawnego stanu faktycznego i uniemożliwia powstanie obowiązku podatkowego. Prawodawca nie upatruje także celowości w zrównaniu w skutkach niektórych nieodpłatnych świadczeń z odpłatnymi. W doktrynie podnosi się, że powoduje to tym samym naruszenie zasady jednokrotności opodatkowania z uwagi na brak naliczenia podatku w Polsce jako w państwie przeznaczenia towarów, pomimo braku poboru tej daniny także w państwie rozpoczęcia transakcji[35].

Z powyższego wynika zatem wniosek, że krajowy ustawodawca podatkowy nakłada powstanie obowiązku podatkowego w podatku od towarów i usług na wewnątrzwspólnotowe nabycie towarów, polegające na faktycznym przeniesieniu prawa do rozporządzania towarami jak właściciel, tylko wtedy gdy wystąpi odpłatność w znaczeniu subiektywnym. Oznacza to, że przemieszczany towar przejawia wartość konsumpcyjną, a strony stosunku zobowiązaniowego tak ukształtowały relację prawną, że oparta jest na zaistnieniu świadczenia zwrotnego dającego się wyrazić w pieniądzu.

Ustawodawca podatkowy, definiując pojęcie wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów, wskazał, że jest to wywóz towarów z terytorium kraju w wykonaniu czynności określonych w art. 7 ust. 1–4 u.p.t.u., na terytorium innego państwa członkowskiego[36]. Oznacza to, że za dostawę wewnątrzwspólnotową nie można uznać samego tylko zachowania się polegającego na wywozie z kraju towarów, ale wywóz ten musi nastąpić w wyniku dokonania dostawy, o której mowa w art. 7 u.p.t.u. Przesłanka ta wynika z regulacji dotyczących wewnątrzwspólnotowego nabycia, które zaistnieć może wskutek przeniesienia prawa do rozporządzania jak właściciel towarami w drodze ich dostawy. Zatem desygnatem wystąpienia wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów jest w pierwszej kolejności zaistnienie dostawy towarów w rozumieniu u.p.t.u.[37] Poprzez odesłanie do regulacji art. 7 ust. 1–4 tego aktu wyciągnąć można wniosek, że opodatkowaniu podlegają zarówno odpłatne, jak i w określonych sytuacjach nieodpłatne świadczenia w obrocie wewnątrzwspólnotowym, które mają za przedmiot towary. Elementem nierozerwalnie związanym z zachowaniem się polegającym na przeniesieniu prawa do rozporządzania towarami jak właściciel jest ich rzeczywisty wywóz z kraju do innego państwa członkowskiego. Wewnątrzwspólnotowa dostawa towarów w istocie jest więc specyficznym

[35] M. Militz, [w:] M. Miltz [et al.], *Zasady prawa unijnego w VAT*, Warszawa 2013, s. 61.

[36] Zob. art. 13 ust. 1 u.p.t.u.

[37] M. Bącal, D. Dominik, M. Militz, *VAT w wyjaśnieniach organów podatkowych: Komentarz. Linie interpretacyjne*, Warszawa 2010, s. 105 i n.

przypadkiem dostawy towarów, w którym efektywne rozliczenie podatku od wartości dodanej dokonywane jest przez nabywcę wewnątrzwspólnotowego nabycia.

Z uwagi na powyższe, zgodnie z aktualnie obowiązującymi przepisami cecha odpłatności świadczenia dokonywanego w ramach transakcji wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów powinna być rozpatrywana tak jak dla dostawy krajowej.

Kategoria czynności opodatkowanych podatkiem od towarów i usług obejmuje także eksport towarów. Instytucja ta dotyczy dostawy towarów polegającej na wysłaniu lub transporcie z terytorium Polski poza terytorium UE dokonywanej przez dostawcę lub na jego rzecz, a także nabywcę mającego siedzibę poza terytorium kraju lub na jego rzecz, pod warunkiem, że wywóz ten jest potwierdzony przez urząd celny określony w przepisach celnych. Z definicji tej wynika, że eksport jest w istocie specyficzną dostawą towarów[38], przy czym nacisk położony jest na faktyczną czynność wywozu towarów z kraju poza obszar UE. Z uwagi na to, że definicja eksportu towarów posługuje się pojęciem „dostawa towarów" powoduje, że analiza cechy odpłatności świadczeń dokonywanych w ramach eksportu powinna być każdorazowo przeprowadzona tak jak w przypadku dostawy krajowej, czyli zgodnie z regulacją art. 7 ust. 1–4 u.p.t.u. Odnajdują tu zastosowanie wszelkie uwagi poczynione przy okazji analizy krajowej odpłatnej dostawy towarów poczynione wyżej.

Opodatkowaniu podlega również import towarów, przez który rozumie się przywóz towarów z terytorium państwa trzeciego na terytorium Unii Europejskiej[39], przy czym opodatkowaniu w Polsce podlegają tylko takie świadczenia, które są dokonywane na terytorium kraju[40]. Tak zarysowana definicja powoduje, że opodatkowaniu podlega wystąpienie samej tylko czynności faktycznej polegającej na przywiezieniu towaru. Zdaje się zatem, że wszelkie aspekty związane ze stosunkiem prawnym będącym podstawą nabycia tych towarów w zasadzie pozostają poza zainteresowaniem ustawodawcy. Zastosowanie znajduje tu mechanizm odwróconego poboru podatku polegający na tym, że podatek rozliczany jest przez nabywcę towarów, a nie przez jego dostawcę, co jest odwróceniem generalnej zasady nałożenia obowiązku podatkowego na świadczącego[41]. W efekcie nie cecha nieodpłatności świadczenia pozostaje poza podatkowoprawnym stanem faktycznym instytucji importu i nie jest w żaden sposób rozstrzygana przez ustawodawcę. W orzecznictwie TSUE wskazuje się nawet, że opodatkowaniu podlega każda

[38] Zagadnienie właściwego rozumienia tego terminu zostało rozstrzygnięte w uchwale składu 7 sędziów NSA z dnia 25 czerwca 2012 r., I FPS 3/12, http://orzeczenia.nsa.pl.

[39] Zob. art. 2 pkt 7 u.p.t.u.

[40] Zob. art. 26a u.p.t.u.

[41] A. Bartosiewicz, *VAT. Komentarz*, LEX/el. 2014.

czynność przywozu towaru do kraju, nawet jeśli jest ona sprzeczna z prawem i można mówić o przemycie[42].

Opodatkowanie importu jest zatem swoiste. Poza zainteresowaniem ustawodawcy podatkowego pozostaje stosunek prawny, którego skutkiem jest przywóz towarów z obszaru pozaunijnego do Polski. W efekcie nie tylko cecha odpłatności pozostaje bez znaczenia, ale przede wszystkim traci na doniosłości sam element świadczenia. Skutki podatkowe w tej materii wywołuje samo tylko zaistnienie czynności przywozu towaru do kraju.

Podsumowanie

Zakreślając zakres przedmiotowy opodatkowania podatkiem od towarów i usług, w doktrynie prawa podatkowego wskazuje się, że uzależnienie uznania, czy doszło do dostawy towarów lub świadczenia usług od spełnienia wymogów formalnych, które różnią się w poszczególnych państwach członkowskich, powodowałoby, że harmonizacja podatku od wartości dodanej stałaby się iluzoryczna. W to miejsce postuluje się oparcie na sensie i celu ekonomicznym transakcji w pierwszeństwie do treści umów łączących strony dla ustalenia konsekwencji podatkowych. Na tym tle uwidacznia się cecha odpłatności świadczeń jako kwalifikator zaistnienia czynności opodatkowanej. Ustawodawca podatkowy, tworząc mechanizm opodatkowania obrotu krajowego podatkiem od towarów i usług, definiuje na te potrzeby, czym jest dostawa towarów i świadczenie usług rodzących skutki podatkowe. Kluczowe dla tych zdarzeń prawnych jest ustalenie przez strony transakcji odpłatności. Ustawodawca podatkowy posługuje się instytucją ekwiwalentnego świadczenia wzajemnego w dowolnej postaci i dowolnej wysokości, nawet symbolicznej, przez co korzyść otrzymywana przez dostawcę towarów lub świadczącego usługi ma wymiar w pełni subiektywny, zgodny z wolą stron, a uniezależniony od kategorii obiektywnych i mierników rynkowych. Podatkowoprawne stany faktyczne opodatkowania obrotu krajowego opierają się na subiektywnie merytorycznie odpłatnych stosunkach prawnych, ponieważ to ustalony przez strony efekt zachowania się jednego podmiotu w odniesieniu do tego, co wskazuje element przedmiotu świadczenia, stanowi zapłatę za inny towar lub usługę.

Wyjątek dotyczy jedynie ściśle określonych normatywnie sytuacji, w których pomiędzy stronami transakcji istnieją szczególne powiązania, np. o charakterze rodzinnym czy majątkowym, a cena stanowiąca świadczenie zwrotne dla podatnika odbiega od wartości rynkowej oferowanych towarów czy usług. Wyjątek ten daje wyraz

[42] Wyrok TSUE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie C-455/98 *Tullihallitus przeciwko Kaupo Salumets i innym*, w którym Trybunał rozstrzygał o konieczności opodatkowania podatkiem od wartości dodanej importu przemycanego alkoholu.

przeciwdziałania wykorzystywania mechanizmów podatkowych, realizujących zasadę neutralności podatkowej podatku od towarów i usług w działalności gospodarczej w celu agresywnego zmniejszenia realnych obciążeń publicznoprawnych.

W zakresie wewnątrzwspólnotowej dostawy towarów oraz eksportu ustawodawca podatkowy odsyła do regulacji poświęconych krajowym dostawom towarów. Skutkuje to zastosowaniem identycznych zasad w ustaleniu odpłatności świadczeń, które wywołują skutki podatkowe w sytuacjach, gdy świadczeniodawcą jest polski podatnik podatku od towarów i usług, bez względu wobec kogo realizowane jest świadczenie – kontrahenta krajowego, unijnego czy spoza Wspólnoty. Z kolei w przypadku wewnątrzwspólnotowego nabycia towarów cecha odpłatności świadczenia polegającego na wewnątrzwspólnotowym przeniesieniu prawa do rozporządzania towarem jak właściciel oznacza rzeczywiste wystąpienie świadczenia wzajemnego w ukształtowanym przez strony stosunku prawnym, a nie jest instytucją zaprogramowaną przez ustawodawcę. Jej wystąpienie kwalifikuje zmaterializowanie podatkowoprawnego stanu faktycznego i umożliwia powstanie obowiązku podatkowego. Wreszcie w zakresie importu poza zainteresowaniem ustawodawcy podatkowego pozostaje stosunek prawny, którego skutkiem jest przywóz towarów. W efekcie nie tylko cechy odpłatności i nieodpłatności pozostają bez znaczenia, ale przede wszystkim traci na doniosłości sam element świadczenia. Skutki podatkowe w tej materii wywołuje samo tylko zaistnienie czynności przywozu towaru do kraju.

Bibliografia

Literatura

Bartosiewicz A., *VAT. Komentarz*, LEX/el. 2014.

Bącal M., Dominik D., Militz M., *VAT w wyjaśnieniach organów podatkowych: Komentarz. Linie interpretacyjne*, Warszawa 2010.

Chomiuk M., [w:] Sachs K. (red.), *VI Dyrektywa VAT. Komentarz do Dyrektyw Rady Unii Europejskiej dotyczących wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, Warszawa 2003.

Gibasiewicz D., *Zasada neutralności podatku od wartości dodanej w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.

Gomułowicz A., *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008.

Jaśkiewiczowa J., *Podatki konsumpcyjne*, [w:] M. Wersalski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom III, Wrocław 1985.

Klein A., *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005.

Łazowski A., *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do acquis communautaire*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Martini J., Karpiesiuk Ł., *VAT w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2005.

Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012.

Michalik T., *Glosa do uchwały NSA z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06*, OSP 2008, z. 2, poz. 19.

Militz M., [w:] M. Miltz [et al.], *Zasady prawa unijnego w VAT*, Warszawa 2013.

Wróbel A., *Źródła prawa europejskiego – wspólnot europejskich*, [w:] A. Wróbel (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.

Źródła

Akty prawne

Dyrektywa 2006/112/WE Rady z dnia 28 listopada 2006 r. w sprawie wspólnego systemu podatku od wartości dodanej, Dz. U. UE L 347.1 z dnia 2006.12.2011 r.

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r., t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 ze zm.

Orzecznictwo

Wyrok TSUE z dnia 1 kwietnia 1982 r. w sprawie C-89/81 *Staatssecretaris van Financiën przeciwko Hong-Kong Trade Development Council*.

Wyrok TSUE z dnia 23 listopada 1988 r. w sprawie C-230/87 *Naturally Yours Cosmetics Ltd. przeciwko Commissioners of Customs & Excise*.

Wyrok TSUE z dnia 8 lutego 1990 r. w sprawie C-320/88 *Staatssecretaris van Financiën przeciwko Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*.

Wyrok TSUE z dnia 2 czerwca 1994 r. w sprawie C-33/93 *Empire Stores Ltd przeciwko Commissioners of Customs and Excise*.

Wyrok TSUE z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-288/94 *Argos Distributors Ltd v. Commissioners of Customs & Excise*.

Wyrok TSUE z dnia 24 października 1996 r. w sprawie C-317/94 *Elida Gibbs Ltd v. Commissioners of Customs and Excise*.

Wyrok TSUE z dnia 3 lipca 1997 r. w sprawie C-330/95 *Goldsmiths (Jewellers) Ltd przeciwko Commissioners of Customs & Excise*.

Wyrok TSUE z dnia 29 czerwca 2000 r. w sprawie C-455/98 *Tullihallitus przeciwko Kaupo Salumets i innym*.

Wyrok TSUE z dnia 1 lipca 2002 r. w sprawie C-62/00 *Marks & Spencer plc przeciwko Commissioners of Customs and Excise*.

Wyrok TSUE z dnia 15 października 2002 r. w sprawie C-427/98 *Komisja Europejska przeciwko Republice Federalnej Niemiec*.

Wyrok TSUE z dnia 6 lutego 2003 r. w sprawie C-185/01 *Auto Lease Holland B.V. przeciwko Bundesamt für Finanzen*.

Wyrok TSUE z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-495/04 *A.C. Smits-Koolhoven przeciwko Staatsecretaris van Financiën*.

Wyrok TSUE z dnia 3 października 2006 r. w sprawie C-475/03 pomiędzy *Banca popolare di Cremona Soc. Coop. Arl a Agenzia Entrate Ufficio Cremona*.

Wyrok TSUE z dnia 19 listopada 2009 r. w sprawie C-461/08 *Don Bosco Onroerend Goed B.V. przeciwko Staatssecretaris van Financiën*.

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 23 marca 2009 r., I FPS 6/08, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Uchwała składu 7 sędziów NSA z dnia 25 czerwca 2012 r., I FPS 3/12, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok NSA z dnia 22 czerwca 2006 r., I FSK 664/05, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok NSA z dnia 17 czerwca 2009 r., I FSK 361/08, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok NSA z dnia 8 lipca 2009 r., I FSK 865/08, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok NSA z dnia 19 stycznia 2011 r., I FSK 149/10, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok NSA z dnia 23 października 2013 r., I FSK 1654/12, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok NSA z dnia 23 stycznia 2014 r., I FSK 202/13, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok WSA w Krakowie z dnia 17 kwietnia 2013 r., I SA/Kr 223/13, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 marca 2014 r., I SA/Po 56/14, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 23 lipca 2014 r., I SA/Po 145/14, http://orzeczenia.nsa.gov.pl

Feature payment in the mechanism of VAT

Summary: The benefit fee is a feature that determines the object of taxation in tax on goods and services. Although it is not definitely accented in Polish jurisprudence and literature. The tax legislator has created a mechanism for taxation value-added tax of professional sale. He has defined what is the taxable supply of goods and services. The key for these events is to establish the legal conditions for the parties to the transaction, including payment. This issue is the subject of research of this publication.

Mieczysława Szymańska

Usługi z zakresu pomocy społecznej i oświatowej finansowane dotacjami z budżetu gminy a podstawa opodatkowania w podatku od towarów i usług

Streszczenie: Poruszone w poniższym artykule zagadnienie dotyczy konsekwencji podatkowych w podatku od towarów i usług związanych z uzyskiwaniem przez organizacje pozarządowe oraz prywatne podmioty działające na podstawie ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie, dotacji na realizację zadań z zakresu pomocy społecznej i edukacji, należących do zadań organów administracji rządowej i samorządowej.

Wykonywanie w zastępstwie gminy zadań przez podmioty prywatne, będące podatnikami VAT, wywołuje określone następstwa w zakresie podatku od towarów i usług, w szczególności w obszarze ustalenia prawidłowej podstawy opodatkowania VAT do świadczonych przez nich usług pomocy społecznej czy też usług edukacyjnych, dotowanych przez gminę lub Skarb Państwa (Ministerstwo Edukacji).

Powstaje problem, czy dotacje uzyskiwane przez podmioty prywatne na realizację zadań powierzonych przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie świadczenia usług pomocy społecznej i w zakresie usług edukacyjnych podlegają regulacjom ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług, tj. wchodzą do podstawy opodatkowania tym podatkiem?

Słowa kluczowe: wykonywanie w zastępstwie gminy zadań z zakresu użyteczności publicznej, zwrot wydatków, przeznaczenie dotacji na pokrycie wydatków, bezpośredni wpływ dotacji na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych

Wprowadzenie

Usługi z zakresu pomocy społecznej i edukacji są świadczeniami należącymi do zakresu zadań powierzonych samorządom gminnym. Wynika to wprost z art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym[1], który stanowi m.in., że „Zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują […] sprawy pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych (pkt 6); edukacji publicznej (pkt 8)".

Dopuszcza ona także możliwość (art. 9 u.s.g.) wykonania zadań wskazanych w art. 7 u.s.g. poprzez tworzenie przez gminę jednostek organizacyjnych, a także zawieranie umów z innymi podmiotami, w tym z organizacjami pozarządowymi.

[1] T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm., dalej jako u.s.g.

Organy administracji rządowej i samorządowej mogą zlecać realizację zadania z zakresu pomocy społecznej i edukacji, udzielając dotacji na finansowanie lub dofinansowanie realizacji zleconego zadania organizacjom pozarządowym, o których mowa w art. 3 ust. 2 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie[2], oraz podmiotom wskazanym w jej art. 3 ust. 3, zwanych dalej „podmiotami uprawnionymi", prowadzącym działalność m.in. w sferze zadań publicznych, określonych w art. 4 u.p.p.i.w., tj. m.in. w zakresie pomocy społecznej, nauki, szkolnictwa wyższego, edukacji, oświaty i wychowania.

W konsekwencji powyższego szczegółowe unormowania, umożliwiające powierzenie przez gminę wykonania zadania z zakresu użyteczności publicznej, tj.

a) pomocy społecznej – znalazły się w ustawie z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej[3]. W art. 2 pkt. 2) u.p.s. czytamy, że „Pomoc społeczną organizują organy administracji rządowej i samorządowej, współpracując w tym zakresie, na zasadzie partnerstwa, z organizacjami społecznymi i pozarządowymi, Kościołem Katolickim, innymi kościołami, związkami wyznaniowymi oraz osobami fizycznymi i prawnymi";
b) edukacji, opieki i wychowania – reguluje m.in. ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty[4] oraz akty wykonawcze do niej, w szczególności rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz. U. z 2004 r. Nr 46, poz. 438).

Wykonywanie w zastępstwie gminy zadań przez podmioty prywatne, będące podatnikami VAT, wywołuje określone następstwa w zakresie podatku od towarów i usług, w szczególności w obszarze ustalenia prawidłowej podstawy opodatkowania VAT do świadczonych przez nich usług pomocy społecznej czy też usług edukacyjnych, dotowanych przez gminę lub Skarb Państwa (Ministerstwo Edukacji).

Powstaje zatem problem: czy dotacje uzyskiwane przez podmioty prywatne na realizację zadań, powierzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, w zakresie świadczenia usług pomocy społecznej i w zakresie usług edukacyjnych, podlegają regulacjom ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług[5], tj. wchodzą do podstawy opodatkowania tym podatkiem?

[2] T.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm., dalej jako u.p.p.i.w.
[3] T.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z późn. zm., dalej jako u.p.s.
[4] T.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm., dalej jako u.s.o.
[5] T.j.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054, dalej jako u.p.t.u.

Dotacja na usługi pomocy społecznej

Realizacja przez prywatne podmioty będące podatnikami VAT usług pomocy społecznej odbywa się na podstawie umowy zawartej z gminą.

Zgodnie z treścią przepisu art. 2 u.p.s. pomoc społeczna jest instytucją polityki społecznej państwa, mającą na celu umożliwienie osobom i rodzinom przezwyciężanie trudnych sytuacji życiowych, których nie są one w stanie pokonać, wykorzystując własne uprawnienia, zasoby i możliwości.

Przyznana na podstawie umowy dotacja przeznaczona jest na realizację konkretnego zadania – w związku z usługami realizowanymi przez podmiot prywatny (podatnika VAT), dlatego posiada cechę dotacji celowej. Przyznana w ramach dotacji kwota przeznaczona jest na zwrot wydatków związanych z utrzymaniem w prowadzonych przez ww. podmiot prywatny domu pomocy społecznej (zakwaterowanie, opieka, wyżywienie) czy placówki opiekuńczo-wychowawczej. Często kwota ta może nie pokrywać całości wydatków związanych z przedmiotowymi usługami, co skutkuje koniecznością pokrycia części tych wydatków przez mieszkańca lub jego rodzinę.

Jednakże górna granica wysokości opłaty za pobyt mieszkańca w domu opieki społecznej uregulowana jest zarówno przepisami u.p.s. oraz umową zawartą przez prowadzącego dom opieki społecznej z gminą. W myśl powyższych uregulowań pobyt w domu opieki społecznej jest odpłatny do wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca według zasad określonych w obowiązujących przepisach. Rokrocznie organ wykonawczy gminy (Prezydent danego miasta/Burmistrz Miasta/Wójt Gminy) ustala w formie zarządzenia i ogłasza w wojewódzkim dzienniku urzędowym, nie później niż do dnia 31 marca każdego roku, wysokość średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domach pomocy społecznej na obszarze jego właściwości miejscowej.

Ogłoszenie organu wykonawczego gminy o wysokości średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca stanowi podstawę do ustalenia odpłatności za pobyt konkretnego mieszkańca w domu pomocy społecznej od następnego miesiąca przypadającego po miesiącu, w którym zostało opublikowane. Do tego czasu odpłatność za pobyt w domu pomocy społecznej ustala się na podstawie ogłoszenia z roku poprzedniego.

Wysokość miesięcznej odpłatności za pobyt w domu pomocy społeczne ustala dla każdego mieszkańca w drodze decyzji administracyjnej dyrektor Miejskiego Ośrodka Pomocy Społecznej (MOPS) lub inna, upoważniona przez organ wykonawczy gminy np. Prezydenta Miasta, osoba. Decyzja ta wydawana jest na podstawie przepisów ustawy o pomocy społecznej, przepisów ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz w związku z ww. zarządzeniem Prezydenta Miasta. Decyzja ta ustala obowiązek ponoszenia opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej przez konkretną osobę w wysokości

70% swojego dochodu, zgodnie z art. 61 u.p.s., jednak nie wyższą niż wysokość średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca w domu pomocy społecznej (koszt ten ustalony jest zarządzeniem Prezydenta Miasta).

Nakładając obowiązek ponoszenia opłat za pobyt w domu pomocy społecznej, dyrektor MOPS zobowiązany jest wziąć pod uwagę wysokość dochodu danej osoby, zgodnie bowiem z przepisem art. 61 u.p.s. na mieszkańcu domu pomocy społecznej ciąży obowiązek wnoszenia opłat za pobyt w tym domu do wysokości 70% swojego dochodu. Zatem każdorazowo ustalane jest, czy 70% dochodu danego mieszkańca pokrywa (ustaloną zgodnie z powyższymi zasadami) opłatę za pobyt. Jeśli tak nie jest, w toku postępowania przeprowadza się dalszą analizę stanu faktycznego poprzez ustalenie podmiotów zobowiązanych do uiszczenia powstałej różnicy pomiędzy średnim miesięcznym kosztem utrzymania a opłatą wnoszoną przez mieszkańca.

Zgodnie z art. 61 ust. 2 u.p.s., gdy 70% dochodu mieszkańca nie pokrywa całości opłaty, pozostałą jej część wnoszą:

- w pierwszej kolejności członkowie rodziny (małżonek, zstępni przed wstępnymi) – zgodnie z umową zawartą w trybie art. 103 ust. 2 u.p.s.
- lub ostatecznie gmina, z której została skierowana osoba do domu pomocy społecznej – w wysokości różnicy między średnim kosztem utrzymania w domu pomocy społecznej a opłatami wnoszonymi przez mieszkańca i rodzinę (lub samego mieszkańca, gdy rodzina nie jest zobowiązana).

Dopłaty te noszą charakter zwolnienia z długu danego mieszkańca. Jeżeli mieszkaniec domu pomocy społecznej ponosi pełną odpłatność, wówczas wskazane wyżej osoby i gmina nie mają obowiązku wnoszenia opłat.

Ponadto za pisemną zgodą mieszkańca opłata, którą obowiązany jest uiścić, może być potrącona i odprowadzona na konto bankowe domu pomocy społecznej przez organ emerytalno-rentowy (ZUS, KRUS – w przypadku otrzymywania emerytury lub renty) lub z zasiłku stałego przyznanego mieszkańcowi przez ośrodek pomocy społecznej. Działanie organu emerytalno-rentowego nie jest żadnym świadczeniem ZUS, KRUS względem prowadzącego dom pomocy społecznej. Organ ten w imieniu mieszkańca przekazuje należną od niego opłatę dla prowadzącego dom pomocy społecznej. Na mocy odrębnych przepisów organ emerytalno-rentowy może potrącić jedynie 65% wysokości świadczenia. W konsekwencji zdarzają się dwojakie sytuacje:

1. 65% wysokości świadczenia, które przekazuje prowadzącemu dom pomocy społecznej organ emerytalno-rentowy na poczet odpłatności mieszkańca, przewyższa ustaloną w drodze decyzji administracyjnej przez dyrektora MOPS opłatę za pobyt mieszkańca, przez co prowadzący dom pomocy społecznej zwraca mieszkańcowi powstałą w ten sposób nadwyżkę;

2. 65% wysokości świadczenia, które przekazuje prowadzącemu dom pomocy społecznej organ emerytalno-rentowy na poczet odpłatności mieszkańca, nie pokrywa ustalonej w drodze decyzji administracyjnej przez dyrektora MOPS opłaty za pobyt mieszkańca, przez co brakującą część mieszkaniec wnosi w formie gotówkowej. Miesięczna opłata ponoszona jest przez mieszkańca w związku z pobytem w domu pomocy społecznej i stanowi dochód prowadzącego dom pomocy społecznej, który przeznaczony jest wyłącznie na cele związane z realizacją umowy z gminą (a więc na zadania z zakresu pomocy społecznej).

Reasumując, obowiązek poniesienia opłaty za pobyt mieszkańca w DPS każdorazowo wynika z treści decyzji administracyjnej wydawanej przez dyrektora MOPS, przy czym opłatę tę ustala się na podstawie średniego miesięcznego kosztu utrzymania mieszkańca ustalony w drodze zarządzenia organu wykonawczego gminy, np. Prezydenta danego miasta na dany rok. W treści tej decyzji bierze się pod uwagę wysokość dochodu osiąganego przez danego mieszkańca i wylicza 70% jego wysokości. W przypadku, w którym 70% dochodu mieszkańca nie pokrywa ustalonej opłaty za pobyt w domu pomocy społecznej, dyrektor MOPS nalicza odpłatność na małżonka, zstępnych przed wstępnymi, tudzież na gminę, z której została skierowana osoba do DPS.

Dotacja oświatowa na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej

Dotacja oświatowa jest uzyskiwana na podstawie subwencji ogólnej podzielonej przez ministra edukacji narodowej zgodnie z wydawanym co roku rozporządzeniem w sprawie sposobu podziału części oświatowej subwencji ogólnej dla jednostek samorządu terytorialnego (dalej jako JST).

Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego[6] z ogólnej kwoty części oświatowej subwencji ogólnej wyodrębnia się rezerwę części oświatowej subwencji ogólnej, której wysokość wynosi 0,4%. Rezerwą części oświatowej subwencji ogólnej dysponuje minister finansów po zasięgnięciu opinii ministra edukacji oraz reprezentacji JST.

Algorytm wyliczenia subwencji uwzględnia liczbę nauczycieli i uczniów oraz stopień niepełnosprawności ucznia. Wysokość dotacji dla szkół i przedszkoli, zarówno prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego, jak i przedsiębiorców prywatnych, a więc dla publicznych oraz niepublicznych szkół i przedszkoli, obliczana jest na podstawie wydatków bieżących jednostki samorządu terytorialnego zaplanowanych

[6] T.j. Dz. U. z 2015 r., poz. poz. 513 z późn. zm.

w budżecie na przedszkola, czy tego samego typu i rodzaju szkoły lub placówki oświatowej albo na podstawie kwot subwencji oświatowej – jednostkowej lub średniej krajowej. Obowiązek przyznania dotacji oraz szczegółowe określenie sposobu obliczania wysokości dotacji dla poszczególnych beneficjentów określają art. 80 i art. 90 u.s.o.[7] Z JST dotacja oświatowa trafia do podmiotów uprawnionych (organów prowadzących) na podstawie wniosku złożonego przez nich na zasadach i warunkach określonych w uchwale Rady Gminy określającej zasady dotowania niesamorządowych szkół i placówek publicznych.

Dotacje oświatowe udzielane niesamorządowym szkołom, przedszkolom, innym formom wychowania przedszkolnego i placówkom oświatowym (publicznym i niepublicznym) mają niewątpliwie charakter dotacji podmiotowych, mimo wprowadzania obowiązkowego zakresu przeznaczenia – wydatki bieżące – oraz kontroli prawidłowości wykorzystania.

Omawiana dotacja ma charakter podmiotowy, ponieważ udzielana jest na ucznia/przedszkolaka. Kwota dotacji uzależniona jest od liczby uczniów i przeznaczona jest na dofinansowanie realizacji zadań szkoły lub placówki w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej.

Dotacje mogą być wykorzystane wyłącznie na pokrycie wydatków bieżących szkoły lub placówki. Regulację tę należy rozumieć tak, że dotację można przeznaczać na pokrycie wydatków bieżących dotowanych szkół, przedszkoli i placówek, ponoszonych jedynie w zakresie kształcenia, wychowania i opieki, w tym profilaktyki społecznej (art. 80 ust. 3d i art. 90 ust. 3d u.s.o.)[8].

Skutki uzyskania dotacji w VAT dla usługi pomocy społecznej oraz usługi edukacji

Zgodnie z art. 5 ust. 1 pkt 1 u.p.t.u. opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług podlegają m.in. odpłatna dostawa towarów i odpłatne świadczenie usług na terytorium kraju.

W myśl art. 7 ust. 1 u.p.t.u. przez dostawę towarów, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 1 tej ustawy, rozumie się przeniesienie prawa do rozporządzania towarami jak właściciel, a przez świadczenie usług – według art. 8 ust. 1 u.p.t.u. – rozumie się każde świadczenie na rzecz osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej niemającej osobowości prawnej, które nie stanowi dostawy towarów, w tym również:

[7] Źródło: http://www.wiedzasamorzadu.pl/d_dotacje_oswiatowe.html
[8] *Ibidem*.

- przeniesienie praw do wartości niematerialnych i prawnych, bez względu na formę, w jakiej dokonano czynności prawnej;
- zobowiązanie do powstrzymania się od dokonania czynności lub do tolerowania czynności lub sytuacji;
- świadczenie usług zgodnie z nakazem organu władzy publicznej lub podmiotu działającego w jego imieniu lub nakazem wynikającym z mocy prawa.

Pod pojęciem usługi (świadczenia) rozumie się każde zachowanie, na które składać się może zarówno działanie (uczynienie, wykonanie czegoś na rzecz innej osoby), jak i zaniechanie (nieczynienie bądź też tolerowanie). Przy ocenie charakteru świadczenia jako usługi należy mieć na względzie, że ustawa zalicza do grona usług każde świadczenie, które nie jest dostawą w myśl art. 7 ustawy. Zauważyć jednak należy, że usługą będzie tylko takie świadczenie, w przypadku którego istnieje bezpośredni konsument, odbiorca świadczenia odnoszący korzyść o charakterze majątkowym.

W związku z powyższym, czynność podlega opodatkowaniu jedynie wówczas, gdy wykonywana jest w ramach umowy zobowiązaniowej, a jedna ze stron transakcji może zostać uznana za bezpośredniego beneficjenta tej czynności. Przy czym związek pomiędzy otrzymywaną płatnością a świadczeniem na rzecz dokonującego płatności musi mieć charakter bezpośredni i na tyle wyraźny, aby można powiedzieć, że płatność następuje w zamian za to świadczenie.

W świetle art. 15 ust. 1 u.p.t.u. podatnikami są osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej oraz osoby fizyczne, wykonujące samodzielnie działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 2, bez względu na cel lub rezultat takiej działalności.

Przepis art. 15 ust. 2 u.p.t.u., w brzmieniu obowiązującym od dnia 1 kwietnia 2013 r., stanowi, że działalność gospodarcza obejmuje wszelką działalność producentów, handlowców lub usługodawców, w tym podmiotów pozyskujących zasoby naturalne oraz rolników, a także działalność osób wykonujących wolne zawody. Działalność gospodarcza obejmuje w szczególności czynności polegające na wykorzystywaniu towarów lub wartości niematerialnych i prawnych w sposób ciągły dla celów zarobkowych.

Art. 29a ust. 1 u.p.t.u. określa podstawę opodatkowania VAT, tj. wszystko, co stanowi zapłatę, którą dokonujący dostawy towarów lub usługodawca otrzymał lub ma otrzymać z tytułu sprzedaży od nabywcy, usługobiorcy lub osoby trzeciej, włącznie z otrzymanymi dotacjami, subwencjami i innymi dopłatami o podobnym charakterze, **mającymi bezpośredni wpływ na cenę towarów dostarczanych lub usług świadczonych** przez podatnika.

W art. 29a ust. 7 u.p.t.u. ustawodawca wskazał kwoty, które nie są wliczane do podstawy opodatkowania, są to kwoty:

1) stanowiące obniżkę cen w formie rabatu z tytułu wcześniejszej zapłaty;
2) udzielonych nabywcy lub usługobiorcy opustów i obniżek cen, uwzględnionych w momencie sprzedaży;
3) otrzymanych od nabywcy lub usługobiorcy jako zwrot udokumentowanych wydatków poniesionych w imieniu i na rzecz nabywcy lub usługobiorcy i ujmowanych przejściowo przez podatnika w prowadzonej przez niego ewidencji na potrzeby podatku.

Z powołanych wyżej przepisów wynika, że do podstawy opodatkowania podatkiem od towarów i usług wlicza się tylko takie dotacje, subwencje i inne dopłaty o podobnym charakterze, które mają bezpośredni wpływ na kwotę należną (cenę) z tytułu dostawy lub świadczenia usługi.

Zatem, elementem zasadniczym wpływającym na objęcie uzyskanej przez podatnika dotacji (dopłaty) definicją podstawy opodatkowania jest stwierdzenie, czy dotacja (dopłata) udzielana jest w celu sfinansowania, czy też dofinansowania dostawy konkretnych towarów lub świadczenia konkretnych usług.

W sytuacji gdy podatnik dla konkretnej dostawy towarów lub konkretnego świadczenia usług otrzymuje od innego podmiotu dofinansowanie, np. w postaci dotacji stanowiącej dopłatę do ceny towaru lub usługi – tego rodzaju dofinansowanie obok ceny stanowi uzupełniający ją element podstawy opodatkowania z tytułu tej dostawy lub świadczenia. Natomiast dotacje (dopłaty) mające na celu dofinansowanie kosztów działalności nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od towarów i usług.

Dla określenia, czy dana dotacja (dopłata) jest, czy nie jest opodatkowana, istotne są zatem szczegółowe warunki jej przyznania, określające cel realizowanego w określonej formie dofinansowania.

W konsekwencji podstawę opodatkowania podatkiem od towarów i usług zwiększa się tylko o takie dotacje, które w sposób bezwzględny i bezpośredni są związane z daną dostawą towarów lub świadczeniem usług. Jeżeli jednak taki bezpośredni związek nie występuje, dofinansowanie ogólne – na pokrycie kosztów działalności (czy też kosztów realizacji konkretnego zadania) – nie podlega opodatkowaniu.

Zważywszy na powyższe, stwierdzić należy, że zgodnie z dyspozycją art. 29a ust. 1 u.p.t.u.:

– usługa pomocy społecznej w części pokrytej dotacją na zwrot kosztów działalności domu pomocy społecznej, której celem nie jest sfinansowanie ceny sprzedaży, nie stanowi podstawy opodatkowania VAT;

– usługa pomocy społecznej w części opłaconej przez mieszkańca domu pomocy społecznej jest czynnością podlegającą opodatkowaniu VAT, przy czym korzystającą na podstawie art. 43 ust. 1 pkt 22 lit. b) u.p.t.u. ze zwolnieniu z VAT[9];
– nieodpłatne usługi edukacyjne wykonywane na rzecz wychowanków publicznych przedszkoli/uczniów szkół publicznych przez organ prowadzący (niebędący JST lub podmiotem jej podległym), a będący podatnikiem VAT prowadzącym działalność edukacyjną na podstawie zezwolenia ministra edukacji narodowej, nie podlegają opodatkowaniu VAT, tym samym otrzymana dotacja oświatowa nie spełnia przesłanek kwalifikujących ją do wliczenia do podstawy opodatkowania VAT, gdyż nie wpływa ona na wysokość świadczenia wykonywanego przez organ prowadzący publiczną szkołę publiczną czy przedszkole[10];
– odpłatne usługi edukacyjne świadczone na rzecz wychowanków niepublicznych szkół lub przedszkoli przez prywatny podmiot będący podatnikiem VAT, prowadzącym działalność edukacyjną i wychowawczą, podlegają opodatkowaniu VAT zarówno w części opłacanej przez opiekunów uczniów i przedszkolaków, jak i w części pokrytej dotacją oświatową, przy czym korzystają ze zwolnienia określonego w art. 43 ust. 1 pkt 26) u.p.t.u., zatem wchodzą do podstawy opodatkowania VAT ze stawką zwolnioną z VAT, z uwagi na to, że udzielona dotacja ta ma **bezpośredni wpływ na cenę świadczonej usługi edukacji**[11].

Reasumując, stwierdzić należy, że kryterium determinującym o wliczaniu uzyskanej dotacji do podstawy opodatkowania jest to, czy ma ona wpływ na cenę świadczonych przez podatnika usług pomocy społecznej czy usług edukacji, czy też ma charakter tzw. dotacji kosztowej, służącej pokryciu wydatków na określony cel.

[9] Podobnie w interpretacji indywidualnej nr ILPP1/443-823/13-2/JSK z 10 grudnia 2013 r., ILPP1/443-476/13-8/HW z 28 listopada 2013 r. dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu oraz w wyroku WSA we Wrocławiu, I SA/Wr 577/14 i I SA/Wr 578/14 z dnia 17 czerwca 2014 r.

[10] Potwierdzeniem powyższego stanowiska jest m.in. interpretacja indywidualna nr ILPP1/443-825/13-4/AWa z dnia 11 grudnia 2013 r. dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu, a także nr IPTPP1/443-549/14-2/AK z dnia 24 października 2014 r. dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi.

[11] Potwierdzeniem powyższego jest stanowisko dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu wyrażone w interpretacji indywidualnej nr ILPP1/443-475/13-8/AWa z dnia 2 grudnia 2013 r. i ILPP1/443-822/13-2/MK z 11 grudnia 2013 r.

Bibliografia

Źródła

Akty prawne

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 163 z póź. zm.).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (t.j.: Dz. U. z 2015 r., poz. 513 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (t.j.: Dz. U. z 2014 r., poz. 1118 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (t.j. Dz. U. z 2015 r., poz. 2156 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j.: Dz. U. z 2011 r. Nr 177, poz. 1054 z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej i Sportu z dnia 4 marca 2004 r. w sprawie szczegółowych zasad i warunków udzielania i cofania zezwolenia na założenie szkoły lub placówki publicznej przez osobę prawną lub osobę fizyczną (Dz. U. z 2004 r. Nr 46, poz. 438).

Orzecznictwo

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 17 czerwca 2014 r., I SA/Wr 577/14 oraz I SA/Wr 578/14; źródło: CBOSA.

Interpretacje

Interpretacja indywidualna nr ILPP1/443-475/13-8/AWa z dnia 2 grudnia 2013 r. dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu

Interpretacja indywidualna nr ILPP1/443-822/13- 2/MK z dnia 11 grudnia 2013 r. dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu

Interpretacja indywidualna nr ILPP1/443-823/13-2/JSK z dnia 10 grudnia 2013 r. dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu,

Interpretacja indywidualna nr ILPP1/443-476/13-8/HW z dnia 28 listopada 2013 r. dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu

Interpretacja indywidualna nr ILPP1/443-825/13-4/AWa z dnia 11 grudnia 2013 r. dyrektora Izby Skarbowej w Poznaniu

Interpretacja indywidualna nr IPTPP1/443-549/14-2/AK z dnia 24 października 2014 r. dyrektora Izby Skarbowej w Łodzi

Internet

http://www.wiedzasamorzadu.pl/d_dotacje_oswiatowe.html

http://orzeczenia.nsa.gov.pl/cbo/search

http://sip.mf.gov.pl

Taxable base for tax on goods and services in terms of services concerning educational support and social welfare financed with subsidies received from Municipality

Summary: The issue considered in the following article refers to the consequences regarding tax on goods and services in relation to the acquisition of subsidies by non-governmental organizations and private entities. Such institutions operate in accordance with the Act of 24 April 2003 on public benefit activity and voluntary work and are allowed to be granted subsidies for performing tasks ranging from social care to education, for which governmental and self-governmental institutions are also responsible.

The situation in which these private entities – VAT payers – perform tasks in substitution for Municipality affects taxation on goods and services. The particular difficulty arises in connection with a manner of determination of a correct taxable base of VAT by the said entities for the social support services or educational activities performed by them, but funded by Municipality or the State Treasury (the Ministry for Education).

Therefore, a question has arisen whether or not the subsidies granted to the private entities for the performance of tasks of social care and education, assigned by local self-governments, are subject to the regulations of the Act of 11 March 2004 on tax on goods and services, i.e. if the subsidies are to be included in the taxable base of value added tax.

Katarzyna Urbańska

Opłata interchange na gruncie regulacji krajowych i unijnych

Streszczenie: Artykuł dotyczy długoletniej dyskusji pomiędzy sektorem bankowym i przed- siębiorcami, którzy akceptują karty płatnicze, a także urzędami antymonopolowymi w wielu krajach, w zakresie opłaty interchange. Artykuł opisuje wielowątkowy, międzynarodowy spór, który doprowadził do przyjęcia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych wykonanych na podstawie karty i dwóch nowelizacji ustawy o usługach płatniczych w Polsce, które doprowadziły do obniżki opłaty interchange. W artykule przedstawiono genezę przyjętych rozwiązań prawnych w Polsce, opisano ograniczoną zdolność uczestników rynku do samoregulacji w tym zakresie oraz nieskuteczność podejmowanych działań przez organy administracji publicznej. Opisuje również cele i rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu. Chociaż wiąże ono w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich, polska ustawa o usługach płatniczych wymaga dostosowania, gdyż dziś zawiera inne rozwiązania. W artykule opisano procedowane projekty nowelizacji ustawy o usługach płatniczych, które mają na celu transpozycje Rozporządzenia do prawa krajowego, a także wskazano kierunki niezbędnych zmian w polskim prawie.

Słowa kluczowe: opłata interchange, nowelizacja ustawy o usługach płatniczych, rozporządzenie 2015/751, ochrona konsumentów

Uwagi wstępne

W dniu 29 kwietnia 2015 r. Rada Europejska przyjęła rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/751 w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę[1].

Przyjęty ostatecznie kształt rozporządzenia jest wynikiem politycznego porozumienia, które zostało wypracowane w wyniku wielu miesięcy trudnej debaty. Zostało opublikowane 19 maja 2015 r. w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej (OJ L123, 19.05.2015) i weszło w życie dwudziestego dnia po jego opublikowaniu w tymże Dzienniku, tj. 9 czerwca 2015 r.

Rozporządzenie jest odpowiedzią na toczącą się od wielu lat dyskusję pomiędzy sektorem bankowym a przedsiębiorcami akceptującymi płatności kartami płatniczymi i urzędami antymonopolowymi wielu państw, dotyczącą w szczególności opłaty

[1] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/751 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę, Dz. U. UE L123, t. 58, 19 maja 2015 r. (dalej jako rozporządzenie).

interchange. Kontrowersje wokół tej opłaty dotyczyły nie tylko jej wysokości, ale też sposobu jej ustalania, co było głównie podnoszone i kwestionowane przez organy antymonopolowe. Komisja Europejska (dalej też KE) również zwróciła uwagę na występowanie negatywnych zjawisk związanych z ustalaniem opłaty interchange dla transakcji transgranicznych w decyzji z 19 grudnia 2007 r.[2]

Sporne były również opinie na temat wpływu tej opłaty na system kart płatniczych, gospodarkę, konkurencję na rynku, a także konsumentów[3].

Spór wokół opłaty interchange był wielowątkowy i międzynarodowy. Uregulowanie tej kwestii miało swych zwolenników, głównie przedsiębiorców akceptujących karty płatnicze oraz przeciwników, którzy postulowali, aby do kwestii pomysłów urzędowego uregulowania wymiaru stawek opłaty interchange podchodzić z dużą ostrożnością[4].

Ramy regulacyjne i prawne dotyczące płatności detalicznych w UE były rozwijane przez wiele lat, przy czym za czynnik przyspieszający ten proces uznaje się wprowadzenie euro. Decydującym zaś impulsem do dalszych prac nad regulacjami dotyczącymi tworzenia rynku wewnętrznego płatności było zaś rozporządzenie (WE) Nr 2560/2001 Parlamentu i Rady Europejskiej z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie równoważności opłat za płatności krajowe i transgraniczne w euro[5]. Komisja Europejska konsultacje swej Zielonej Księgi w kierunku zintegrowanego europejskiego rynku realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych, (KOM(2011)941 wersja ostateczna)[6] zaczęła w styczniu 2012 r., na bazie której potem został opracowany cały pakiet legislacyjny dotyczący kwestii płatności[7].

Nie bez znaczenia dla KE była zapewne również zaawansowana debata tocząca się wówczas w Polsce, która ostatecznie zakończyła się przyjęciem ustawy z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych (dalej jako u.u.p.)[8]. Nowelizacja ta weszła w życie 1 stycznia 2014 r., a Polska była pierwszym krajem, który wprowadził maksymalną stawkę opłaty interchange na poziomie 0,5% wartości jednostkowej krajowej

[2] Decyzja Komisji Europejskiej C(2007)6474 w sprawach MasterCard, COMP/34.579; EuroCommerce, COMP/35.518; Commercial Cards, COMP/38.580.

[3] R. Kaszubski, Ł. Obzejta, *Karty płatnicze w Polsce*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012, s. 109.

[4] *Ibidem*, s. 155.

[5] Rozporządzenie (WE) Nr 2560/2001 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 19 grudnia 2001 r. w sprawie płatności transgranicznych w euro, Dz. U. UE L344/13, 28.12.2001 r.

[6] http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0941&from=EN [dostęp: 29.05.2015].

[7] W skład pakietu wszedł wniosek Komisji z dnia 24 lipca 2013 r. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę (COM(2013) 550 final), a także wniosek Komisji z tego samego dnia dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie usług płatniczych w ramach rynku wewnętrznego oraz zmieniające dyrektywę 2002/65/WE i 29/110/WE i uchylające dyrektywę 2007/64/WE (Com(2013)547 final).

[8] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1271), http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130001271.

transakcji płatniczej, a na podmioty uczestniczące w rynku krajowym transakcji płatniczych nałożono także podstawowe obowiązki i wymogi związane z ich działalnością.

Geneza regulacji krajowej dotyczącej opłat interchange

Do dnia 1 stycznia 2014 r. obowiązujące w Polsce stawki opłat interchange były najwyższe w Europie i wynosiły ok. 1,6% wartości jednostkowej transakcji płatniczej dla kart debetowych i ok. 1,5% dla kart kredytowych i obciążeniowych, przy czym średnia unijna (wliczając w to Polskę) wynosiła odpowiednio 0,7% i 0,84%[9].

Zagadnieniu opłaty interchange w Polsce zaczęto poświęcać więcej uwagi od roku 2001, kiedy na wniosek Polskiej Organizacji Handlu i Dystrybucji (dalej POHID) zostało wszczęte postępowanie antymonopolowe przeciwko Visa International Service Association, Visa Europe Limited, MasterCard Europe Sprl., bankom wydającym karty płatnicze w systemie Visa i MasterCard oraz Związkowi Banków Polskich (dalej ZBP) pod zarzutem stosowania zmowy cenowej mającej na celu ustalanie jednolitych stawek opłaty interchange oraz ograniczanie dostępu do rynku lub eliminowanie z rynku przedsiębiorców nieobjętych porozumieniem.

Decyzją Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej UOKIK) z dnia 29 grudnia 2006 r.[10] uznano, że sposób ustalania opłaty interchange w Polsce jest porozumieniem antykonkurencyjnym skutkującym ograniczeniem konkurencji na rynku usług autoryzacyjno-rozliczeniowych. Od decyzji Prezesa UOKIK uczestnicy postępowania wnieśli odwołanie do Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (dalej SOKIK), który w wyroku z dnia 12 listopada 2008 r.[11] stwierdził, iż porozumienia opłaty interchange nie ograniczają konkurencji na rynku usług autoryzacyjno-rozliczeniowych, gdyż opłata interchange nie jest związana z rynkiem usług acquiringowych[12]. Prezes UOKIK wniósł apelację od wyroku SOKIK do Sądu Apelacyjnego w Warszawie, w wyniku której na podstawie wyroku z dnia 22 kwietnia 2010 r.[13] sprawa została przekazana ponownie do rozpoznania przez SOKIK, który ostatecznie wyrokiem z dnia 21 listopada 2013 r.[14] stwierdził stosowanie przez uczestników postępowania praktyki ograniczającej konkurencję na rynku usług acquiringowych. Wyrok ten nie zakończył

[9] Uzasadnienie do druku sejmowego nr 1214, s. 2.

[10] Decyzja nr DAR 15/2006, DDF-580/1/01/DL/EK, http://uokik.gov.pl/decyzje/ [dostęp: 10.08.2015].

[11] Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 12 listopada 2008 r., XVII Ama 109/07, Lex nr 1371986.

[12] Ł. Obzejta, *Spory wokół opłaty*, „Bank. Miesięcznik Finansowy" 2009, nr 5(200), s. 38–41.

[13] Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2010 r., VI ACa 607/09, Lex nr 1381201.

[14] Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 21 listopada 2013 r., XVII Ama 114/10, http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_AmA_000114_2010_Uz_2013-11-21_001 [dostęp: 11.10.2015).

jednak postępowania w przedmiotowej sprawie i ponownie była ona przedmiotem rozpoznania Sądu Apelacyjnego w Warszawie w dniu 22 września 2015 r.[15]

W 2011 r. Narodowy Bank Polski (dalej NBP) dostrzegając nieefektywności w modelu ekonomicznym obowiązującym na rynku płatności kartowych w Polsce oraz widząc nieskuteczność wcześniej podejmowanych działań administracyjnych, rozpoczął prace nad kompleksową diagnozą zagadnienia wysokości opłaty interchange w Polsce. Pod auspicjami NBP i Rady do spraw Systemu Płatniczego, organu opiniodawczo-doradczego przy Zarządzie NBP, podjęto inicjatywę, która stanowiła próbę doprowadzenia do samoregulacji rynku, tak aby było możliwe przyjęcie rozwiązań najbardziej akceptowalnych dla uczestników tego rynku. Jej efektem był wyżej wspominany już raport pt. „Analiza funkcjonowania opłaty interchange w transakcjach na rynku na rynku polskim"[16] i przy Radzie powołano Zespół Roboczy do spraw Opłaty Interchange, w którego skład weszli przedstawiciele NBP oraz innych instytucji rządowych, w tym Ministerstwa Finansów, Ministerstwa Gospodarki, Komisji Nadzoru Finansowego i Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów.

W marcu 2012 r. Zespół wypracował kompromisowe rozwiązanie „Program redukcji opłat kartowych w Polsce"[17], którego finalna wersja przyjęta została w dniu 30 marca 2012 r. Został on zaakceptowany przez większość najbardziej zainteresowanych stron, tj. wydawców kart płatniczych, przedstawicieli organizacji zrzeszających akceptantów oraz przez agentów rozliczeniowych. Zakładał on w szczególności tzw. samoregulację rynku poprzez podjęcie dobrowolnych działań wszystkich zainteresowanych podmiotów zmierzających do redukcji poziomu opłat interchange docelowo do poziomu 0,7% wartości transakcji kartami debetowymi i 0,84% wartości transakcji kartami kredytowymi i obciążeniowymi – od dnia 1 stycznia 2017 r. Przed tym terminem miały nastąpić mniejsze, ale za to stopniowe redukcje poziomu tych opłat (część z nich miała być bezwarunkowa, część uzależniona od zajścia określonych okoliczności). W efekcie realizacji tego porozumienia doszłoby do obniżenia od 2017 r. poziomu opłat interchange w Polsce do średnich poziomów w UE dla poszczególnych rodzajów kart.

Z uwagi na niepowodzenie zaproponowanego rozwiązania rynkowego[18] w lipcu 2012 r. NBP przygotował i przekazał do Ministerstwa Finansów projekt regulacji

[15] Wyrok Sądu Apelacyjnego z dnia 22 września 2015 r., VI ACa 1150/14.

[16] Departament Systemu Płatniczego NBP „*Analiza funkcjonowania opłaty interchange w transakcjach na rynku na rynku polskim*", Warszawa, styczeń 2012. http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/interchange.pdf [dostęp: 29.05.2015].

[17] Zespół Roboczy ds. Opłaty Interchange przy Radzie ds. Systemu Płatniczego NBP, *Program redukcji opłat kartowych w Polsce,* Warszawa, marzec 2012, https://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/redukcja_oplat.pdf [dostęp: 29.05.2015].

[18] Organizacja kartowa MasterCard nie wyraziła zgody na przystąpienie do programu.

wysokości opłat kartowych w Polsce, powstały na bazie wniosków Zespołu Roboczego do spraw Opłaty Interchange[19].

Ostatecznie uchwalona ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych[20], która obniżyła stawkę opłaty interchange do poziomu 0,5% wartości jednostkowej krajowej transakcji płatniczej, była wynikiem prac sejmu nad kilkoma projektami ustaw zawierających propozycje uregulowania tej kwestii[21]. Inicjatywę legislacyjną podjęli wówczas zarówno posłowie, jak i senatorowie. Podstawowym celem większości tych projektów było obniżenie stosowanej w Polsce opłaty interchange z korzyścią dla rozwoju polskiego rynku płatności bezgotówkowych. Kluczową jednak rolę w przedmiotowym procesie legislacyjnym odegrał senacki projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych (druk nr 1214), wniesiony do sejmu w dniu 14 grudnia 2014 r.

Warto zauważyć, że pierwsza regulacja maksymalnej stawki opłaty interchange objęła wówczas wyłącznie krajowe transakcje płatnicze i ustalona została na jednolitym poziomie, bez względu na to, czy transakcja taka była dokonywana kartą debetową, czy też kartą kredytową. Maksymalna stawka opłaty interchange objęła także transakcje płatnicze realizowane z użyciem tzw. kart biznesowych. Poza zakresem uregulowania zostały wtedy transgraniczne transakcje płatnicze. Ustawa nie regulowała także maksymalnej wysokości innego rodzaju opłat występujących w systemach kartowych, tj. m.in. marży agenta rozliczeniowego uiszczanej przez akceptanta na rzecz agenta rozliczeniowego oraz opłat systemowych. Rozwiązanie przyjęte w 2013 r. miało zastosowanie tylko do organizacji kartowych prowadzących systemy kartowe oparte na modelu czterostronnym[22].

Zanim jednak na poziomie unijnym zakończono prace nad rozporządzeniem, w Polsce przyjęto kolejną nowelizację u.u.p. w zakresie opłaty interchange[23].

Podstawowym założeniem tego projektu (druk 2860) było dalsze obniżenie maksymalnej ustawowej stawki opłaty interchange dla krajowych transakcji płatniczych wykonywanych przy użyciu kart płatniczych, głównie po to, aby ograniczyć ewentualne negatywne skutki wejścia w życie nowych zasad regulujących świadczenie usługi transgranicznego rozliczania transakcji kartami płatniczymi (tzw. acquiringu) na terytorium

[19] J. Byrski, B. Wyżnikiewicz, *Opłata Interchange. Ekonomiczne i prawne uwarunkowania ustawowej regulacji*, IBnGR, Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy, Kancelaria Prawna, Warszawa 2013, s. 11–13.

[20] Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1271).

[21] Druki sejmowe: 966, 1013,1212,1213,1214, http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=966, [dostęp: 29.05.2015].

[22] Więcej: J. Byrski, *Nowelizacja ustawy o usługach płatniczych dotycząca opłaty interchange – komentarz praktyczny*, FROB, BCC, Warszawa, marzec 2014.

[23] Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o usługach (Dz. U. z 2014 r., poz. 1916) http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001916 [dostęp: 29.05.2015].

Unii Europejskiej, w związku z decyzją wydaną przez KE w dniu 26 lutego 2014 r. w stosunku do VISA Europe Limited[24].

W myśl wspomnianej decyzji od 1 stycznia 2015 r. działający transgranicznie na terenie Rzeczpospolitej Polskiej agenci rozliczeniowi, w odróżnieniu do agentów rozliczeniowych posiadających siedzibę na terytorium Rzeczpospolitej Polskiej, mogli zacząć stosować stawki opłaty interchange na poziomie 0,2% dla kart debetowych i 0,3% dla kart kredytowych.

W praktyce oznaczało to, iż decyzja ta kreowała preferencyjne warunki działania dla agentów rozliczeniowych działających transgranicznie, kosztem agentów rozliczeniowych działających wyłącznie w kraju. Zdaniem autorów projektu istniało prawdopodobieństwo, iż w praktyce mogłoby to doprowadzić do wyeliminowania wielu funkcjonujących na polskim rynku rodzimych agentów rozliczeniowych, a także przejęcia transakcji dokonywanych kartami płatniczymi w Polsce przez zagranicznych agentów rozliczeniowych. Transfer zaś operacji za granicę mógł spowodować zanik ważnego ogniwa systemu płatności, jakim są krajowi agenci rozliczeniowi. Autorzy regulacji w uzasadnieniu do projektu podnosili również inne negatywne skutki niepodjęcia inicjatywy legislacyjnej w przypadku przedmiotowej kwestii, m.in. w sferze podatkowej, a także zaburzenia na lokalnym rynku pracy. Wskazywano również na poważne komplikacje dla prawidłowego sprawowania nadzoru nad agentami rozliczeniowymi przez właściwe organy w sytuacji, gdy lokalni agenci rozliczeniowi przeniosą swoje siedziby do innych państw członkowskich, ale nadal świadczyć będą usługi na rynku polskim. Zwrócono również uwagę, iż decyzja ta mogłaby prowadzić do istotnego zakłócenia „równych warunków konkurencji" dla obu dominujących na polskim rynku organizacji kartowych (VISA i MasterCard). Istniało bowiem zagrożenie, że wydawcy kart mogliby zacząć migrację do systemu kart płatniczych oferującego im wyższe wpływy z tytułu opłaty interchange.

W ocenie projektodawców, wobec ograniczonej zdolności uczestników rynku do samoregulacji problematyki interchange (pomimo kilkumiesięcznych rozmów na ten temat), jedynym racjonalnym sposobem zapobieżenia problemowi, który miał się pojawić już na początku roku 2015, była kolejna nowelizacja ustawy o usługach płatniczych. Nowe przepisy weszły w życie z dniem 29 stycznia 2015 r.[25]

[24] Decyzja Komisji z 26.02.2014 r., AT.39398VISA MIF, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39398/39398_9728_3.pdf [dostęp: 11.08.2015].

[25] Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych (druk 2860), s. 2.

Cele rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/751 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę

Rynek wewnętrzny wszystkich produktów i usług odgrywa coraz większą rolę na świecie. W coraz większym stopniu przechodzi się od handlu w tradycyjnych placówkach handlowych do handlu elektronicznego. Dlatego bezpieczne, skuteczne, konkurencyjne i innowacyjne płatności elektroniczne są niezbędne dla rynku wewnętrznego wszystkich produktów i usług.

Analiza zidentyfikowanych przez KE problemów mogących stanowić barierę dla rozwoju i integracji europejskiego rynku płatności[26] doprowadziła do wniosku, iż przede wszystkim potrzebne jest wsparcie procesu rozwoju ogólnounijnego rynku płatności, który umożliwiłby konsumentom, detalistom oraz innym przedsiębiorstwom czerpanie pełni korzyści, jakie niesie ze sobą unijny rynek wewnętrzny, w tym korzyści płynących z handlu elektronicznego, zgodnie z założeniami strategii „Europa 2020" i agendy cyfrowej. Korzyści te wynikałyby z większej konkurencji na rynku, większego wyboru i przejrzystości dla konsumentów, większej liczby innowacji, a także z większego bezpieczeństwa płatności i zaufania konsumentów[27].

Osiągnięcie skutecznie funkcjonującego rynku wewnętrznego w dziedzinie kart płatniczych wymagało zapewnienia jasnych przepisów prawa i równych warunków działania dla wszystkich uczestników tego rynku, a także nakreślenie nowych zasad, które zakazywałyby stosowania pewnych praktyk uniemożliwiających konsumentom i detalistom uzyskiwanie szczegółowych informacji o kosztach i wysokości opłat ponoszonych z tytułu transakcji płatniczych, a przez to utrudniają stworzenie w pełni efektywnego rynku wewnętrznego.

Aby ułatwić sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego płatności za pomocą kart płatniczych oraz transakcji realizowanych przez internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych w oparciu o płatności kartą z korzyścią dla konsumentów i akceptantów, KE uznała, iż rozporządzenie powinno mieć zastosowanie do transgranicznego i krajowego wydawania kart oraz świadczenia usługi acquiringu.

[26] Dokument roboczy służb komisji, Streszczenie oceny skutków, Bruksela, dnia 24.7.2013 (SWD (2013)289 final, s. 2–4, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/swd/com_swd(2013)0289_/com_swd(2013)0289_pl.pdf [dostęp: 29.05.2015.

[27] Zielona Księga w kierunku zintegrowanego europejskiego rynku realizowanych przy pomocy kart płatniczych, przez Internet i za pośrednictwem urządzeń przenośnych, (KOM(2011)941 wersja ostateczna, http://frob.pl/wp-content/uploads/2012/10/Zielona-Ksi%C4%99ga-polski.pdf [dostęp: 29.05.2015].

Rozwiązania przyjęte w rozporządzeniu w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę

Rozporządzenie jest podzielone na dwie główne części. Pierwsza wprowadza przepisy dotyczące opłat interchange, druga dotyczy przepisów odnoszących się do zasad biznesowych, które będą obowiązywały w odniesieniu do wszystkich kategorii transakcji kartą i transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o karty.

Jednym z kluczowych problemów zidentyfikowanych przez KE był problem wysokich i zróżnicowanych wielostronnych opłat interchange. Reguły odnoszące się do opłaty interchange zostały uregulowane w rozdziale II rozporządzenia. Ustawodawca przede wszystkim zdefiniował pojęcie „opłaty interchange”[28]. Zdefiniowano również pojęcia „czterostronnego systemu kart płatniczych”[29], w którym co do zasady taka opłata występuje oraz „trójstronnego systemu kart płatniczych”[30], w którym co do zasady taka opłata nie występuje. Głównym celem przyświecającym KE było przede wszystkim uniknięcie w praktyce problemów interpretacyjnych w zakresie tego, jakie podmioty i kiedy będą zobowiązane do stosowania przepisów przedmiotowego rozporządzenia. Komisja Europejska zwróciła bowiem uwagę, iż są przypadki, kiedy w praktyce w trójstronnych systemach kart płatniczych może występować „ukryta opłata interchange”. Sytuacje te występują, gdy trójstronny system kart płatniczych udzieli licencji innym dostawcom usług płatniczych na wydawanie instrumentów płatniczych opartych na karcie lub świadczenie usługi acquiringu w odniesieniu do takich transakcji płatniczych, lub na obie te usługi, lub wyda instrumenty płatnicze oparte na karcie wraz z partnerem w ramach co-brandingu lub za pośrednictwem agenta.

W związku z tym w celu stworzenia równych warunków działania dla systemów kart płatniczych występujących na rynku uznano, iż w takiej sytuacji trójstronny system

[28] Opłata interchange oznacza opłatę uiszczaną z tytułu transakcji bezpośrednio lub pośrednio (np. za pośrednictwem osoby trzeciej) pomiędzy wydawcą a agentem rozliczeniowym zaangażowanymi w transakcję płatniczą realizowaną w oparciu o kartę. Kompensatę netto lub inne uzgodnione wynagrodzenie uznaje się za część opłaty interchange (art. 2 pkt 10 rozporządzenia).

[29] Czterostronny system kart płatniczych oznacza system kart płatniczych, w ramach którego płatności są dokonywane z rachunku płatniczego posiadacza karty na rachunek płatniczy odbiorcy za pośrednictwem systemu, dostawcy usług płatniczych wydającego karty płatnicze (po stronie posiadacza karty) oraz dostawcy usług płatniczych świadczącego usługę acquiringu (po stronie odbiorcy), a także transakcje realizowane w oparciu o kartę oparte na tej samej strukturze (art. 2 pkt 14 rozporządzenia).

[30] Trójstronny system kart płatniczych oznacza system kart płatniczych, w ramach którego płatności są dokonywane z rachunku płatniczego prowadzonego przez system na rzecz posiadacza karty na rachunek płatniczy prowadzony przez system na rzecz odbiorcy, a także transakcje realizowane w oparciu o kartę oparte na tej samej strukturze. W przypadku gdy trójstronny system kart płatniczych udzieli licencji innemu dostawcy usług płatniczych na wydawanie kart płatniczych lub świadczenie usługi acquiringu w odniesieniu do kart płatniczych, uznawany jest za czterostronny system kart płatniczych (art. 2 pkt 15 rozporządzenia).

kart płatniczych uznaje się za czterostronny system kart płatniczych, który podlega już pod rozdział II rozporządzenia w zakresie opłaty interchange (art. 2 pkt 18).

Ze względu jednak na specyfikę trójstronnych systemów kart płatniczych ustawodawca wprowadził ponad trzyletni okres przejściowy dla tych systemów, w którym państwa członkowskie nie muszą stosować zasad dotyczących pułapu opłaty interchange, w przypadku gdy takie systemy mają bardzo niewielki udział w rynku w danym państwie członkowskim. Rozporządzenie stanowi, że trójstronny system kart płatniczych w odniesieniu do transakcji krajowych może być zwolniony z obowiązków przewidzianych w rozdziale II rozporządzenia pod warunkiem, że transakcje płatnicze realizowane w oparciu o kartę dokonywane w państwie członkowskim w ramach takiego systemu nie przekraczają w ujęciu rocznym 3% wartości wszystkich transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę przeprowadzanych w tym państwie członkowskim (art. 1 ust. 5). Jest to jedna z opcji narodowych przyjęta w rozporządzeniu.

W celu harmonizacji opłaty interchange rozporządzenie wprowadza maksymalną stawkę interchange. Zgodnie z treścią rozporządzenia dostawcy usług płatniczych nie mogą oferować ani żądać opłaty interchange z tytułu pojedynczej transakcji w wysokości przekraczającej 0,2% wartości transakcji w odniesieniu do transakcji kartą debetową i 0,3% wartości pojedynczej transakcji w odniesieniu do transakcji kartą kredytową. Nowa maksymalna stawka interchange ma być stosowana po upływie 6 miesięcy od dnia wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia (art. 3 ust. 1 i art. 4).

Warto jednak podkreślić, że rozporządzenie pozostawiło państwom członkowskim możliwość podjęcia decyzji o ustanowieniu niższych opłat interchange dla krajowych transakcji kartą debetową.

Po pierwsze, państwa członkowskie mogą określić procentowy pułap opłaty interchange z tytułu pojedynczej transakcji na poziomie niższym niż 0,2%, a także mają możliwość nałożenia stałej maksymalnej kwoty opłaty jako limit kwoty opłaty wynikającej z mającej zastosowanie stawki procentowej (art. 3 ust. 2).

Alternatywnie, państwa członkowskie mogą zezwolić dostawcom usług płatniczych na stosowanie opłaty interchange z tytułu pojedynczej transakcji w wysokości nieprzekraczającej 0,05 EUR. W państwach członkowskich, których walutą nie jest euro, kwota 0,05 EUR może odpowiadać jej wartości w walucie krajowej na dzień wejścia w życie tego rozporządzenia, która będzie aktualizowana co pięć lat lub w przypadku znaczącej zmiany kursu wymiany. Ta opłata interchange z tytułu pojedynczej transakcji może też być stosowana w połączeniu z maksymalnymi stawkami procentowymi nieprzekraczającymi 0,2% pod warunkiem, że suma opłat interchange w danym systemie kart płatniczych nigdy nie będzie przekraczać 0,2% całkowitej rocznej wartości

transakcji w przypadku krajowych transakcji kartą debetową w ramach każdego systemu kart płatniczych.

W celu zapewnienia pewnej elastyczności krajom członkowskim w dochodzeniu do osiągnięcia pułapu maksymalnej opłaty stawki interchange, rozporządzenie wprowadza okres przejściowy (do 9 grudnia 2020 r.), w którym państwa członkowskie w odniesieniu do krajowych transakcji kartą debetową mogą zezwolić dostawcom usług płatniczych na stosowanie średniej ważonej opłaty interchange nieprzekraczającej równowartości 0,2% średniej rocznej wartości transakcji w przypadku wszystkich krajowych transakcji kartą debetową w ramach każdego systemu kart płatniczych. Rozporządzenie stanowi również, iż państwa członkowskie mogą określić niższy pułap średniej ważonej opłaty interchange, mający zastosowanie do wszystkich krajowych transakcji kartą debetową.

Roczne wartości transakcji, o których mowa wyżej, obliczać się będzie w ujęciu rocznym, rozpoczynając od dnia 1 stycznia i kończąc dnia 31 grudnia, i stosować od dnia 1 kwietnia następnego roku. Okres odniesienia na potrzeby pierwszego obliczenia takiej wartości rozpoczyna się 15 miesięcy kalendarzowych przed datą rozpoczęcia stosowania wyżej wymienionych rozwiązań i kończy trzy miesiące kalendarzowe przed tą datą.

W celu określenia stosownych pułapów opłaty interchange dla krajowych transakcji kartą debetową, ale też w celu zapewnienia przestrzegania niniejszego rozporządzenia państwa członkowskie zostały zobligowane do wyznaczenia właściwych organów uprawnionych do zapewnienia egzekwowania przepisów niniejszego rozporządzenia oraz do gromadzenia informacji dotyczących wolumenu i wartości odniesienia do wszystkich transakcji kartą debetową w ramach danego systemu kart płatniczych lub do transakcji kartą debetową (art. 13). Organy te mają monitorować przestrzeganie niniejszego rozporządzenia, łącznie z przeciwdziałaniem próbom obchodzenia niniejszego Rozporządzenia przez dostawców usług płatniczych oraz wymóg podejmowania wszelkich działań koniecznych do zapewnienia takiego przestrzegania.

Na systemy kart płatniczych i dostawców usług płatniczych zostały nałożone obowiązki sprawozdawcze, niezbędne do sprawdzenia prawidłowości stosowania przepisów rozporządzenia w zakresie opłaty interchange (art. 3 ust. 5). W związku z faktem, iż systemy kart płatniczych co do zasady nie są dostawcami usług płatniczych podlegającymi nadzorowi ostrożnościowemu, właściwe organy mogą wymagać, by informacje przesyłane przez te podmioty zostały potwierdzone przez niezależnego audytora.

Na koniec warto zwrócić uwagę, iż zgodnie z art. 1 ust. 3 rozporządzenia cały rozdział II tego rozporządzenia nie ma zastosowania do:

a) transakcji realizowanych przy użyciu kart biznesowych,

b) wypłat gotówki w bankomatach lub wypłat dokonywanych w kasie u dostawcy usług płatniczych oraz
c) transakcji realizowanych przy użyciu kart płatniczych wydanych przez trójstronne systemy kart płatniczych.

Karta biznesowa to zgodnie z art. 2 pkt 6 rozporządzenia to dowolny instrument płatniczy oparty na karcie wydawany na rzecz przedsiębiorstw lub jednostek sektora publicznego lub osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, którego wykorzystanie jest ograniczone do wydatków służbowych w przypadku, gdy płatności dokonywane takimi kartami obciążają bezpośrednio rachunek danego przedsiębiorstwa lub jednostki sektora publicznego lub danej osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą.

Choć opłaty od transakcji kartami biznesowymi i kartami wydawanymi przez trójstronne systemy są przeważnie wyższe, ustawodawca pomimo długiej dyskusji na ten temat w trakcie procesu legislacyjnego uznał ostatecznie, że nie zostaną one objęte pułapami dla kart przeznaczonych dla konsumentów, głównie dlatego, że karty te dziś mają ograniczony udział w rynku UE i nie przewiduje się, aby miało się to zmienić w przyszłości. Dodatkowo, karty biznesowe w odróżnieniu do kart wydawanych przez systemy trójstronne skierowane są dla przedsiębiorców. Ustawodawca doszedł więc do wniosku, iż objęcie kart biznesowych pułapami przewidzianymi dla kart przeznaczonych dla konsumentów byłoby za daleko ingerujące w swobodę działalności gospodarczych, której ograniczenie można uzasadniać jedynie interesem społecznym, jak w przypadku kart dla konsumentów.

Zasady realizacji transakcji płatniczych w świetle rozporządzenia

Druga część rozporządzenia poświęcona jest nowym zasadom realizowania transakcji płatniczych, które będą obowiązywały w odniesieniu do wszystkich kategorii transakcji kartą i transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o karty. Należą do nich m.in.:

1. Rozdzielność systemów kart płatniczych i podmiotów obsługujących transakcje (art. 7).
2. *Co-badging* i wybór marki lub aplikacji płatniczej (art. 8).
3. Rozdzielenie opłat *unblending* (art. 9).
4. Zasada kierunkowania wyboru (art. 11).
5. Informacje dla odbiorcy dotyczące poszczególnych transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę (art. 12).

Będą one miały na celu stworzenie nowych ram prawnych, które zakazywałyby przede wszystkim stosowania praktyk uniemożliwiających konsumentom i detalistom

wybór, a także uzyskiwanie szczegółowych informacji o kosztach i wysokości opłat ponoszonych z tytułu transakcji płatniczych.

1. Rozdzielność systemów kart płatniczych i podmiotów obsługujących transakcje (art. 7)

Konsumenci zazwyczaj nie zdają sobie sprawy z opłat uiszczanych przez akceptantów z tytułu instrumentów płatniczych, z których korzystają. Z kolei akceptantom trudno jest odmówić stosowania kart płatniczych, które stały się instrumentem masowym. Ponieważ koszty obsługi stanowią istotną część łącznych kosztów akceptacji kart, KE uznała, że ważne jest, aby ta część łańcucha wartości została również otwarta na efektywną konkurencję.

W celu umożliwienia wszystkim podmiotom obsługującym transakcje płatnicze konkurowania o klientów systemów kart płatniczych rozporządzenie wprowadza rozdzielenie systemu kart płatniczych i podmiotów obsługujących transakcje (infrastruktury). Rozporządzenie zakazuje także dyskryminacji terytorialnej w zasadach przetwarzania, nakazując techniczną interoperacyjność systemów przetwarzania tych podmiotów. Zgodnie z rozporządzeniem systemy kart płatniczych i podmioty obsługujące transakcje powinny być niezależne pod względem rachunkowości, organizacji i procedury podejmowania decyzji.

W celu sprawdzenia, czy przepis ten jest w praktyce przestrzegany, właściwe organy wyznaczone przez państwa członkowskie do monitorowania przestrzegania przepisów przedmiotowego rozporządzenia, w których znajduje się siedziba statutowa danego systemu, mogą nałożyć na systemy kart płatniczych wymóg przedstawienia niezależnego sprawozdania, że systemy te przestrzegają tę zasadę. Zasada ta będzie stosowana w terminie jednego roku od wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia.

2. *Co-badging* i wybór marki lub aplikacji płatniczej (art. 8)

Zdaniem KE zasady stosowane dotychczas przez systemy kart płatniczych i praktyki stosowane przez dostawców usług płatniczych miały zazwyczaj na celu utrzymywanie akceptantów i konsumentów w niewiedzy co do różnic w opłatach oraz zmniejszenie przejrzystości rynku, na przykład poprzez „łączenie" opłat lub zakazywanie akceptantom wybierania tańszej marki kart z kart wspólnych marek (*co-badged cards*) lub kierunkowania wyboru konsumentów, tak aby korzystali z takich tańszych kart. Nawet jeśli akceptanci mieli świadomość poszczególnych kosztów, zasady stosowane przez systemy kart płatniczych często uniemożliwiały im podejmowanie działań mających na celu zmniejszenie opłat.

W związku z tym ustawodawca zdecydował się, że wybór używanej marki instrumentu płatniczego pozostawi konsumentowi. Decyzja o wyborze używanej marki instrumentu płatniczego nie będzie mogła być z góry narzucona przez wydawcę poprzez automatyczne mechanizmy w danym instrumencie lub poprzez sprzęt w punkcie sprzedaży.

Zasada ta będzie stosowana w terminie jednego roku od wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia.

3. Rozdzielenie opłat *unblending* (art. 9)

Rozporządzenie wprowadza również zasadę, że każdy agent rozliczeniowy ma oferować swoim odbiorcom i pobierać od nich opłaty akceptanta indywidualnie określone w odniesieniu do poszczególnych kategorii i poszczególnych marek kart płatniczych o różnych poziomach opłaty interchange, chyba że odbiorcy zwrócą się na piśmie do agenta rozliczeniowego o pobieranie łączonych opłat akceptanta. Ta zasada ma na celu przede wszystkim zwiększenie transparentności umów pomiędzy agentami rozliczeniowymi a detalistami i przerzucenie ciężarku działania z detalistów na agentów rozliczeniowych.

Dodatkowo, agenci rozliczeniowi zostali zobligowani do uwzględniania w swoich umowach z odbiorcami indywidualnie określone informacje na temat kwoty opłat akceptanta, opłat interchange i opłat w ramach systemu, mających zastosowanie w odniesieniu do każdej kategorii i marki kart płatniczych, chyba że odbiorca zażąda następnie na piśmie czego innego.

Zasada ta będzie stosowana w terminie jednego roku od wejścia w życie przedmiotowego Rozporządzenia.

4. Zasada kierunkowania wyboru (art. 11)

Systemy płatności i systemy dostawców usług płatniczych nie będą mogły uniemożliwiać detalistom kierunkowania wyboru klientów, tak aby korzystali z określonych instrumentów płatniczych preferowanych przez detalistów. Chodzi głównie o niewprowadzanie tego typu postanowień w umowach licencyjnych, a także umowach zawieranych pomiędzy agentami rozliczeniowymi a odbiorcami. Systemy płatności i systemy dostawców usług płatniczych nie mogą także uniemożliwiać detalistom informowania konsumentów o opłatach interchange i opłatach akceptanta.

5. Informacje dla odbiorcy dotyczące poszczególnych transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę

Rozporządzenie wprowadza zasadę, że po wykonaniu konkretnej transakcji płatniczej realizowanej w oparciu o kartę dostawca usług płatniczych musi dostarczyć odbiorcy informacje o kodzie transakcji umożliwiającym odbiorcy zidentyfikowanie danej transakcji płatniczej realizowanej w oparciu o kartę, kwotę transakcji płatniczej w walucie, w której uznawany jest rachunek płatniczy odbiorcy. Kwotę wszelkich opłat należnych z tytułu transakcji płatniczej realizowanej w oparciu o kartę, ze wskazaniem odrębnie opłaty akceptanta i kwoty opłaty interchange.

W przypadku udzielenia przez odbiorcę wcześniejszej i wyraźnej zgody informacje te mogą być podawane zbiorczo według marki, aplikacji, kategorii instrumentu płatniczego oraz stawek opłat interchange mających zastosowanie do danej transakcji.

Dodatkowo, umowy między agentami rozliczeniowymi a odbiorcami mogą zawierać postanowienie, zgodnie z którym informacje mogą być dostarczane okresowo, co najmniej raz w miesiącu i w uzgodniony sposób umożliwiający odbiorcom przechowywanie i odtwarzanie tych informacji w niezmienionej postaci.

Przepis ten będzie stosowany w terminie sześciu miesięcy od wejścia w życie przedmiotowego rozporządzenia.

Podsumowanie

Rozporządzenie będące przedmiotem rozważań niniejszego opracowania jest stosowane od dnia 9 czerwca 2015 r., z wyjątkiem art. 3, 4, 6 i 12, które będą stosowane od dnia 9 grudnia 2015 r. oraz art. 7, 8, 9 i 10, które będą stosowane od dnia 9 czerwca 2016 r.

Przedstawiona analiza rozwiązań przyjętych w regulacji krajowej wskazuje, iż rozwiązania te różnią się od rozwiązań przyjętych w regulacji unijnej. Biorąc pod uwagę zasadę pierwszeństwa prawa Unii Europejskiej, wyrażoną w art. 288 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a także fakt, że rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich oraz orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, należy uznać, że po wejściu w życie rozporządzenia polskie przepisy powinny być dostosowane w tym zakresie do rozporządzenia. Oznacza to, iż konieczna jest nowelizacja ustawy o usługach płatniczych w celu dostosowania polskich przepisów do rozporządzenia i wyeliminowania podstawowych sprzeczności pomiędzy tymi dwoma aktami prawnymi. Ustawodawca

zdecydował się na dwie nowelizacje ustawy o usługach płatniczych[31]. Pierwszy z projektów nowelizacji został przygotowany przez grupę posłów RP i skierowany został do sejmu już w czerwcu 2015 r. (nr druku sejmowego 3843). Z niewiadomych powodów ograniczony został jedynie do wyłączenia spod maksymalnych stawek opłat interchange transakcji kartami systemów trójstronnych. Celem tego projektu, według autorów regulacji, była budowa w pełni konkurencyjnego rynku systemów kart płatniczych w Polsce, ale także umożliwienie stworzenia lokalnego schematu płatniczego w Polsce. Nowelizacja ta została uchwalona w dniu 25 września 2015 r.[32]

Drugi zaś z projektów nowelizacji ustawy o usługach płatniczych, przygotowany przez Ministerstwo Finansów, w sierpniu 2015 r. został przekazany do uzgodnień międzyresortowych oraz konsultacji publicznych. Oprócz wyłączenia spod maksymalnych stawek opłat interchange transakcji kartami systemów trójstronnych, wyznacza właściwe organy nadzorcze do przestrzegania przepisów rozporządzenia, a także wprowadza sankcje za naruszenie przepisów rozporządzenia oraz ustanawia pozasądowe procedury wnoszenia skarg i dochodzenia roszczeń. Projekt ten proponuje także wprowadzenie nadzoru Prezesa NBP nad schematami płatniczymi.

Projekt rządowy nie proponuje dalszego obniżenia opłat interchange. Decyzja ta wydaje się racjonalna ze względu na fakt, iż ostatnia nowelizacja ustawy o usługach płatniczych wprowadziła maksymalną stawkę opłat interchange na poziomie odpowiednio 0,2% i 0,3% i weszła w życie 29 stycznia 2015 r. Kolejna zmiana legislacyjna w tak krótkim czasie mogłaby podważać wiarygodność ustawodawcy oraz budziłaby uzasadnione wątpliwości wszystkich uczestników rynku usług płatniczych pod kątem konstytucyjnych zasad stabilności i pewności prawa.

Ponadto, trudno jest dziś rzetelnie ocenić, jak ta ostatnia obniżka opłaty interchange faktycznie wpłynęła na cały rynek usług płatniczych w Polsce i czy zakładane pierwotnie cele regulacji zostały osiągnięte. Racjonalny ustawodawca co do zasady powinien przez dwa, trzy lata monitorować przyjęte przepisy, ich wpływ na rynek i na uczestników rynku, zanim wprowadzi kolejne zmiany w tym samym zakresie.

Potwierdza to również opublikowana w sierpniu 2015 r. analiza NBP, która dotyczy jedynie konsekwencji wprowadzenia niższych stawek opłat interchange, które weszły w życie w lipcu 2014 r., spodziewanych w latach 2012–2013. Zdaniem NBP wpływ drugiej obniżki opłat interchange, która weszła w życie 29 stycznia 2015 r., będzie można

[31] Projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych (druk 3843), http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/901E54A611FB5CD3C1257EB3002645D7/%24File/3843.pdf [dostęp: 19.09.2015) oraz projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych (wersja z 26 sierpnia 2015 r.), https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12276400/12307202/12307203/dokument181668.pdf [dostęp: 19.09.2015].

[32] Dz. U. z 2015 r., poz. 1764, http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/3843_u/$file/3843_u.pdf [dostęp: 21.01.2016].

ocenić w praktyce dopiero na podstawie danych za II i III kwartał 2015 r.[33] Z analizy tej już wynika, iż oprócz oczekiwanych skutków pojawiły się również nieoczekiwane konsekwencje obniżenia opłaty interchange.

W projekcie nowelizacji ustawy o usługach płatniczych, co istotne, brak jest również propozycji wyłączenia kart biznesowych spod maksymalnej stawki opłaty interchange, zgodnie z treścią art. 1 ust. 3 lit. a) rozporządzenia. Zgodnie z art. 38a ust. 1 u.u.p. maksymalna stawka opłaty interchange obejmuje dziś także transakcje płatnicze realizowane z użyciem kart biznesowych. W polskiej ustawie brak jest również definicji pojęcia karty biznesowej. Jako stawkę właściwą dla kart biznesowych stosuje się stawkę właściwą dla kart kredytowych, czyli na poziomie 0,3%. Ta kwestia również powinna ulec zmianie, gdyż w innym przypadku będzie występowała sprzeczność pomiędzy rozporządzeniem a polskimi przepisami prawa.

Rządowy projekt nowelizacji ustawy o usługach płatniczych jest dopiero po uzgodnieniach międzyresortowych i konsultacjach publicznych. Trudno przesądzić, które z zaproponowanych w tych projekcie zmian zostaną ostatecznie przyjęte przez parlament i w jakim kształcie.

Bibliografia

Literatura

ARC Rynek i Opinia, *Podsumowanie badania cen, opłat i prowizji bankowych*, Raport kwartalny dla ZPP, Warszawa, Wrzesień 2013, Lipiec 2014, Wrzesień 2014 r.

Byrski J., *Nowelizacja ustawy o usługach płatniczych dotycząca opłaty interchange – komentarz praktyczny*, FROB, BCC, Warszawa, marzec 2014 r.

Byrski J., Wyżnikiewicz B., *Opłata Interchange. Ekonomiczne i prawne uwarunkowania ustawowej regulacji*, IBnGR, Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy, Kancelaria Prawna, Warszawa 2013.

Federacja Konsumentów z ogólnopolskiego badania ankietowego, *Czy polski konsument jest gotowy na dodatkową opłatę za wypłatę gotówki w bankomacie?*, Warszawa 2014.

Kaszubski R., Obzejta Ł., *Karty płatnicze w Polsce*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Krawczyk R., *Aspekty prawne dotyczące opłaty nakładanej na użytkownika karty płatniczej z tytułu wypłaty gotówki w bankomacie w Polsce*, NBP, Warszawa 2014.

[33] Wojciech Krawczyk, *Analiza skutków obniżenia opłaty interchange w Polsce*, Departament Systemu Płatniczego NBP, Warszawa 2015, s. 5–6, http://www.nbp.pl/systemplatniczy/interchange/obnizenie-oplaty-interchange.pdf [dostęp: 19.09.2015].

Krawczyk w., *Analiza skutków obniżenia opłaty interchange w Polsce*, Departament Systemu Płatniczego NBP, Warszawa 2015.

Kuśnierek A., *Badania obrotu kartowego wśród przedsiębiorców w Polsce*, Ipsos, Warszawa, Styczeń 2014 r.

NBP, Departament Systemu Płatniczego, *Analiza funkcjonowania opłaty interchange w transakcjach na rynku na rynku polskim*, Warszawa, styczeń 2012 r.

NBP, Zespół Roboczy ds. Opłaty Interchange przy Radzie ds. Systemu Płatniczego, *Program redukcji opłat kartowych w Polsce*, Warszawa, marzec 2012 r.

Obzejta Ł., *Spory wokół opłaty*, „Bank. Miesięcznik Finansowy", 2009, nr 5(200).

Źródła

Akty prawne

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (EU) 2015/751 z dnia 29 kwietnia 2015 r. w sprawie opłat interchange w odniesieniu do transakcji płatniczych realizowanych w oparciu o kartę **(**Dz. Urz. UE L123/1 z 19.05.2015 r.).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) NR 924/2009 z dnia 16 września 2009 r. w sprawie płatności transgranicznych we Wspólnocie oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2560/2001 (Dz. Urz. UE L 266/11 z 9.10.2009 r.).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 2013 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych (Dz. U. z 2013 r., poz. 1271).

Ustawa z dnia 28 listopada 2014 r. o zmianie ustawy o usługach płatniczych interchange (Dz. U. z 2014 r., poz. 1916).

Projekty aktów prawnych

Projekt dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady o usługach płatniczych na rynku wewnętrznym zmieniająca dyrektywę 2002/65/EC, 2013/36/EU i 2009/110/EC i uchylająca dyrektywę 2007/64/EC.

Projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych (druk 3843).

Projekt ustawy o zmianie ustawy o usługach płatniczych oraz niektórych innych ustaw (projekt z dnia 26 sierpnia 2015 r.).

Orzecznictwo

Decyzja nr DAR 15/2006, DDF-580/1/01/DL/EK, http://uokik.gov.pl/decyzje/ [dostęp: 10.08.2015).

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 12 listopada 2008 r., XVII Ama 109/07, Lex nr 1371986.

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 22 kwietnia 2010 r., VI ACa 607/09, Lex nr 1381201.

Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 21 listopada 2013 r., XVII Ama 114/10, http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_AmA_000114_2010_Uz_2013-11-21_001 [dostęp: 11.10.2015].

Decyzja Komisji z 26.02.2014 r., AT.39398VISA MIF, http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39398/39398_9728_3.pdf [dostęp: 11.08.2015].

Internet

http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=PE%203%202015%20INIT [dostęp: 29.05.2015].

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011DC0941&from=EN [dostęp: 29.05.2015].

http://uokik.gov.pl/decyzje/ [dostęp: 10.08.2015].

http://orzeczenia.warszawa.so.gov.pl/content/$N/154505000005127_XVII_AmA_000114_2010_Uz_2013-11-21_001 [dostęp: 11.10.2015].

http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20130001271

http://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/interchange.pdf [dostęp: 29.05.2015].

https://www.nbp.pl/systemplatniczy/obrot_bezgotowkowy/redukcja_oplat.pdf [dostęp: 29.05.2015.

http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=966 [dostęp: 29.05.2015].

http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/dec_docs/39398/39398_9728_3.pdf [dostęp: 11.08.2015].

http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20140001916 [dostęp: 29.05.2015].

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/swd/com_swd(2013)0289_/com_swd(2013)0289_pl.pdf [dostęp: 29.05.2015].

http://frob.pl/wp-content/uploads/2012/10/Zielona-Ksi%C4%99ga-polski.pdf [dostęp: 29.05.2015].

http://www.nbp.pl/systemplatniczy/interchange/obnizenie-oplaty-interchange.pdf [dostęp: 19.09.2015].

http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/901E54A611FB5CD3C1257EB3002645D7/%24File/3843.pdf [dostęp: 19.09.2015].

https://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12276400/12307202/12307203/dokument181668.pdf [dostęp: 19.09.2015].

http://orka.sejm.gov.pl/opinie7.nsf/nazwa/3843_u/$file/3843_u.pdf [dostęp: 21.01.2016].

The interchange fee on the basis of national and EU regulations

Summary: The Article concerns long-term discussion between the banking sector and business who accepts payment cards, antitrust authorities of many countries in the field of interchange fees. The article describes a multi-threaded, international dispute, which led to adoption of the Regulation of the European Parliament and the Council on interchange fees in respect of payment transactions carried out on the basis

of the card, and two amendments to the law on payment services in Poland. The article describes the genesis of the adopted legal solutions in Poland, shows limited capacity of market's participants do self-regulation in this filed and ineffectiveness of undertaken administrative actions. Describes also objectives and solutions adopted in the Regulation. Although the Regulation shall be binding in its entirety and directly applicable in all Member States, the Polish law on payment services includes different solutions. The article describes ongoing amendments to the law on payment services and indicates the directions of the necessary changes to the Polish law.

Monika Zieniewicz

Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania – ewolucja instytucji i współczesne tendencje w Polsce

Streszczenie: Choć samo pojęcie unikania opodatkowania nie jest jednoznaczne, klauzula generalna przeciwko unikaniu opodatkowania jest regulacją istniejącą i funkcjonującą w wielu krajach, w tym norma taka obowiązywała także w Polsce w latach 2003–2004. Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z dnia 11 maja 2004 r. stwierdził niezgodność z Konstytucją obowiązującej regulacji, w związku z czym utraciła ona moc obowiązującą. Jednak wskutek tendencji międzynarodowych, w tym także ustawodawstwa unijnego, w ostatnich latach ponownie pojawiła się idea wprowadzenia do polskiego prawa podatkowego generalnej klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Od 2013 r. trwają prace nad nowelizacją ustawy Ordynacja podatkowa. Projekt zakłada także wprowadzenie przedmiotowej klauzuli, w związku z czym pojawiają się liczne kontrowersje i dyskusje.

Słowa kluczowe: klauzula generalna, klauzula ogólna, unikanie opodatkowania, nowelizacja Ordynacji podatkowej, wyrok TK K 4/03

Uwagi ogólne

Zgodnie z art. 84 Konstytucji[1] każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów publicznoprawnych. W sytuacji gdy obecnie przeszło 90% dochodów budżetu państwa stanowią dochody podatkowe[2], nie budzi zdziwienia okoliczność, iż państwo pragnie strzec wpływu należnych mu dochodów z tytułu podatków w całości. Interesy fiskalne państwa zatem w pełni uzasadniają wszelkie reakcje organów władzy – podejmowane oczywiście na podstawie i w granicach prawa – zmierzające ku ograniczeniu zjawiska unikania opodatkowania.

Jednak samo aksjologiczne uzasadnienie wprowadzenia jakiegokolwiek typu środka służącego uszczelnieniu systemu podatkowego nie gwarantuje, iż będzie on spełniał wymogi konstytucyjne – w szczególności w zakresie norm i zasad wypływających z art. 2, art. 22 oraz art. 217 Konstytucji. Sfera prawa podatkowego pozostaje w ujęciu konstytucyjnoprawnym tworem szczególnym ze względu na sytuację, w której podatnik

[1] Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm., dalej jako Konstytucja.

[2] Projektustawybudżetowejnarok2015;http://www.mf.gov.pl/documents/764034/10647019/20140929_Proj_ustawy_budz_na_2015_Sejm.zip [dostęp: 22.12.2014].

będący stroną we władczym stosunku pozostaje podporządkowany organom państwa. Sytuacja taka powoduje konieczność zapewnienia podatnikowi ochrony jego praw, głównie poprzez jednoznaczne i wyraźne formułowanie uprawnień organów działających w imieniu państwa, dające podatnikowi możliwość przewidywania podejmowanych przez te organy rozstrzygnięć i gwarantujące pewność i jednolitość stosowania prawa podatkowego.

Wątpliwości co do realizacji powyższych wymogów powstawać mogą w sytuacji, gdy ustawodawca pozostawia organom do dyspozycji takie narzędzie jak klauzula generalna[3]. Zastosowanie rozwiązania w postaci klauzuli generalnej stanowi przejaw celowego zabiegu ustawodawcy, który – zdając sobie sprawę z niezasadności tworzenia w pewnych warunkach ścisłych uregulowań – pozostawia organom określony luz decyzyjny. Nie budzi zastrzeżeń, iż do kategorii takich właśnie klauzul generalnych należy klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania. Ta właśnie cecha przesądza jednak o istnieniu większości kontrowersji związanych z obowiązywaniem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Drugim źródłem wątpliwości związanych z omawianą instytucją jest pojęcie unikania opodatkowania. Nie ulega wątpliwości, iż tego typu zachowania podatnika zakwalifikować można ogólnie jako działanie zmierzające do zmniejszenia obciążenia podatkowego. Jednak brak jest prostej odpowiedzi na pytanie, w którym momencie można powiedzieć, że celem podatnika nie jest już optymalizacja podatkowa, która nie budzi sprzeciwu państwa, a jest nim unikanie opodatkowania, które – choć nie jest zakazane – nie spotyka się z przychylnością państwa.

Przedstawione powyżej okoliczności stanowią o trudnościach związanych z wprowadzeniem oraz funkcjonowaniem klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania w Polsce, której w ostatnim czasie ustawodawca poświęca wiele uwagi. Powoduje to jednak, iż warto przyjrzeć się bliżej kreowanym przez prawodawcę ideom – tym przeszłym i obecnym – w zakresie omawianej instytucji.

Formy działań zmniejszających obciążenia podatkowe

Wyróżnia się wiele działań podatnika zmierzających do zmniejszenia ponoszonych przez niego ciężarów podatkowych: oszczędzanie podatkowe, planowanie podatkowe, unikanie opodatkowania, uchylanie się od opodatkowania oraz obejście prawa

[3] W niniejszym opracowaniu pominięte zostaną szerokie rozważania na temat samego pojęcia klauzuli generalnej, przyjmuje się natomiast za A. Choduń, iż jest to zwrot niedookreślony odsyłający, którego wystąpienie w przepisie prawnym wiąże się z nakazem uwzględnienia tego, do czego prawodawca za pomocą tego zwrotu odsyła; por. A. Choduń, [w:] A. Choduń, A. Gomułowicz, A. Skoczylas, *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013, s. 26.

podatkowego[4]. Zadaniem nastręczającym trudności jest ustalenie kryteriów, które w sposób jednoznaczny pozwolą na odróżnienie i właściwą kwalifikację każdego z tych działań.

Poprzez pojęcie oszczędzania podatkowego rozumie się zachowania podatnika, które z punktu widzenia prawa podatkowego są obojętne (przykładem może być zmniejszenie aktywności zawodowej w celu zmniejszenia dochodu podlegającego opodatkowaniu)[5].

Uznaje się, iż planowanie podatkowe stanowi legalną, akceptowaną przez organy podatkowe metodę obniżenia obciążania podatkowego, która jednak nie oznacza rezygnacji z zachowań powodujących opodatkowanie – polega ono na wykorzystywaniu dozwolonych prawnie możliwości (np. stosowanie przewidzianych prawem ulg i zwolnień)[6].

Działaniem, które wzbudzać może przeciwdziałanie organów podatkowych, jest unikanie opodatkowania[7]. Równocześnie jest to pojęcie najmniej jednoznaczne spośród przedstawianych. W znaczeniu szerokim oznacza ono legalne i akceptowane metody obniżania obciążenia podatkowego (tj. planowanie podatkowe), natomiast unikanie opodatkowania w znaczeniu węższym rozumiane jest jako niedopuszczalne sposoby obniżania obciążenia podatkowego (spotyka się także pojęcie obejścia prawa podatkowego jako odpowiednik unikania opodatkowania w znaczeniu węższym)[8].

Przyjmuje się, iż uchylanie się od opodatkowania jest niejako „bezpośrednim" łamaniem prawa podatkowego[9].

Natomiast obejście prawa podatkowego jest szczególnym przypadkiem unikania opodatkowania, który według przyjętej konwencji terminologicznej polega na wyborze dla danego zjawiska gospodarczego takiej czynności cywilnoprawnej, która odbiega w swojej treści od czynności zazwyczaj podejmowanych w takich okolicznościach, bez istotnego racjonalnego uzasadnienia (tj. wyłącznym uzasadnieniem jest chęć obniżenia zobowiązania podatkowego)[10].

Dostrzec zatem można, iż samo stworzenie kryteriów odróżnienia pojęcia planowania podatkowego, unikania opodatkowania oraz uchylania się od opodatkowania nie pozostaje jednoznaczne, co wskazuje, iż wszelkie działania ustawodawcy zmierzające do jednoznacznego ukształtowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania są już

[4] Por. P. Karwat, *Obejście prawa podatkowego. Natura zjawiska i sposoby przeciwdziałania mu*, Warszawa 2002, s. 13–14.

[5] Por. *ibidem*, s. 14–15.

[6] Por. *ibidem*, s. 16.

[7] Por. *ibidem*, s. 20.

[8] Por. *ibidem*.

[9] Por. *ibidem*, s. 24.

[10] Por. *ibidem*, s. 49.

z istoty rzeczy skazane na niepowodzenie. Wskazuje także na to sama terminologia – mając na myśli tę samą instytucję, w latach 2003–2004 mówiło się o klauzuli obejścia prawa podatkowego, natomiast obecnie mowa jest o klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Jednakże same trudności definicyjne nie przesądzają o tym, iż klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania nie ma racji bytu.

Przed 2004 r.

Do czasu zmiany ustawy Ordynacja podatkowa[11] z dnia 1 stycznia 2003 r. brak było w polskim systemie prawnym normatywnej regulacji służącej przeciwdziałaniu obejściu prawa podatkowego czy unikaniu opodatkowania, choć praktyka orzecznicza kształtująca się w latach przed 2003 r. przyjęła istnienie takiej klauzuli, a sądy administracyjne odmawiały uznania skuteczności na płaszczyźnie prawa podatkowego czynności prawnych, które w ich ocenie służyły uniknięciu opodatkowania[12].

Powyższy stan został także dostrzeżony w samym orzecznictwie – Naczelny Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 24 listopada 2003 r., FSA 3/03[13], zauważa, iż „dopiero z dniem 1 stycznia 2003 r. do przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz.U. nr 137 poz. 926 ze zm.) wprowadzono przepis art. 24b par. 1, uprawniający organy podatkowe i organy kontroli skarbowej przy rozstrzyganiu spraw podatkowych do pominięcia «podatkowych» skutków czynności prawnych dokonanych wyłącznie dla uzyskania korzyści o charakterze podatkowym. Nowelizacja ta ma niewątpliwie charakter normatywny, a nie jedynie wyjaśniający i potwierdza ona, że przed datą jej wejścia w życie praktyka taka pozbawiona była podstaw normatywnych".

Część orzeczeń sądów rozstrzygających sprawy podatkowe, uznających istnienie klauzuli obejścia prawa podatkowego mimo braku normatywnego unormowania dostrzegała źródeł takiej klauzuli w art. 58 ustawy Kodeks cywilny[14]. Odwołanie się do regulacji art. 58 k.c. miało na celu przede wszystkim zapełnienie luk pojawiających się w prawie podatkowym, bez konieczności konstruowania wyłącznie na użytek prawa finansowego normy ogólnej obejścia prawa podatkowego[15].

[11] Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm., dalej jako o.p.

[12] Por. A. Olesińska, *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania*, Toruń 2013, s. 29.

[13] http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/36A5E718AC [dostęp: 21.12.2014].

[14] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm., dalej jako k.c.

[15] Uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03, http://isap.sejm.gov.pl/Download;jsessionid=3985EFB3EAE1B26FA36BD8F800C4AADF?id=WDU20041221288&type=1 [dostęp: 21.12.2014].

W orzecznictwie ukształtował się także pogląd, że organy podatkowe mają prawo oceny czynności cywilnoprawnych dokonywanych przez podatników, jeśli czynności te są elementem stanu faktycznego, od którego kwalifikacji zależą konsekwencje na gruncie prawa podatkowego[16].

Nie ulega zatem wątpliwości, iż wobec istniejącego stanu rzeczy uzasadnione było wprowadzenie w tym zakresie regulacji normatywnej, która stanowiłaby prawną podstawę działań dla organów podatkowych oraz sądów administracyjnych, gwarantującą jednolitość wydawanych rozstrzygnięć. Prawodawca zatem – ustawą z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw[17] – wprowadził art. 24b o.p. o treści:

„§ 1.

Organy podatkowe i organy kontroli skarbowej, rozstrzygając sprawy podatkowe, pominą skutki podatkowe czynności prawnych, jeżeli udowodnią, że z dokonania tych czynności nie można było oczekiwać innych istotnych korzyści niż wynikające z obniżenia wysokości zobowiązania podatkowego, zwiększenia straty, podwyższenia nadpłaty lub zwrotu podatku.

§ 2.

Jeżeli strony, dokonując czynności prawnej, o której mowa w § 1, osiągnęły zamierzony rezultat gospodarczy, dla którego odpowiednia jest inna czynność prawna lub czynności prawne, skutki podatkowe wywodzi się z tej innej czynności prawnej lub czynności prawnych".

Regulacją uzupełniającą były art. 223a oraz art. 224a o.p. gwarantujące wstrzymanie wykonania decyzji wydanej na podstawie art. 24b o.p. do dnia upływu terminu do wniesienia odwołania lub odpowiednio do dnia upływu terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Wprowadzenie instytucji tzw. klauzuli obejścia podatkowego w formie art. 24b o.p. spotkało się jednak z niezbyt przychylną reakcją – co naturalne – środowisk podatników, których najdotkliwiej dotknąć mogła wprowadzona zmiana. W środowisku naukowym sama koncepcja utworzenia klauzuli przeciwdziałającej obejściu prawa podatkowego oceniana była pozytywnie, jako element potrzebny i odpowiadający standardom zachodnioeuropejskim, choć wyrażano także pewne głosy krytyczne – w szczególności do kwestii wynikających niejako z lakoniczności regulacji, m.in. braku szczegółowej regulacji w zakresie decyzji, jaką organ winien wydać, „pomijając skutki podatkowe czynności prawnych"[18]. Wskazywano także na kontrowersje związane z wykładnią

[16] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie z dnia 20 lipca 1999 r., SA/Rz 260/98, LEX nr 42507.

[17] Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1387.

[18] Por. P. Karwat, *Obejście prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy" 2003, Nr 2, s. 48.

samego przepisu art. 24b § 1 i 2 o.p. ze względu na nieokreśloność granic zastosowania wprowadzonej klauzuli generalnej, gdyż nastręcza trudności określenie w jednoznaczny sposób czynności prawnych „odpowiednich" według poszczególnych rezultatów gospodarczych[19].

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 11 maja 2004 r.

W związku z wieloma nasuwającymi się wątpliwościami Prezes Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz Rzecznik Praw Obywatelskich złożyli wniosek o zbadanie zgodności art. 24b § 1 o.p. z art. 2 i art. 22 Konstytucji, w wyniku którego Trybunał Konstytucyjny[20] wyrokiem z dnia 11 maja 2004 r. w sprawie K 4/03[21] stwierdził, iż art. 24b § 1 powołanej ustawy jest niezgodny z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji.

W uzasadnieniu swego wyroku TK dał wyraz poglądowi, że „[k]onstytucyjno-prawna kwalifikacja zaskarżonego przepisu zdeterminowana jest w pierwszym rzędzie wadliwym, bo niedookreślonym i nieprecyzyjnym, ujęciem elementów materialnych, które nie gwarantują minimalnej choćby przewidywalności treści podejmowanego przez organ podatkowy rozstrzygnięcia". TK wskazał przy tym na szereg czynników decydujących o niezgodności z przepisami Konstytucji.

W pierwszej mierze zauważono, iż przepis art. 24b § 1 o.p. wyraża szczególną normę kompetencyjną, która umożliwia organom podatkowym dokonywanie oceny okoliczności faktycznych z punktu widzenia konsekwencji prawnopodatkowych. Przyznanie takich kompetencji jest szczególnie niebezpieczne w przypadku występowania w regulacji zwrotów niedookreślonych, które nie zawsze dają gwarancję stabilności i przewidywalności stosowania prawa – szczególnie gdy interpretacja takiego zwrotu jest zależna od czynników subiektywnych, gdy brak jest nadanej takiemu zwrotowi treści gwarantującej jednolitość wydawanych rozstrzygnięć oraz gdy brak jest pewności, iż ustalenie treści pojęć niedookreślonych zastosowanych w regulacji nie stanie się w efekcie niedozwolonym prawotwórstwem ze strony stosujących ją organów.

Odnosząc powyższe zastrzeżenia do treści art. 24b § 1 o.p., TK podkreślił, iż z tego punktu widzenia regulacja tego artykułu budzi zasadnicze wątpliwości i zastrzeżenia. Zwroty w rodzaju: „nie można było oczekiwać", „inne istotne korzyści", „korzyści wynikające z obniżenia wysokości zobowiązania" zdecydowanie nie pozwalają na przyjęcie, że dokonywana interpretacja orzecznicza będzie rzeczywiście jednolita

[19] Por. M. Rusinek, *Komentarz do zmiany art. 24(b) ustawy – Ordynacja podatkowa wprowadzonej przez Dz. U. z 2002 r. Nr 169 poz. 1387*, stan prawny 11.10.2002, System Informacji Prawnej LEX.

[20] Dalej jako TK.

[21] http://isap.sejm.gov.pl/Download;jsessionid=3985EFB3EAE1B26FA36BD8F800C4AADF?id=WDU20041221288&type=1 [dostęp: 21.12.2014].

i konkretna, a organom stosującym tę regulację nie zostaną przyznane nadmierne uprawnienia prawotwórcze.

TK wskazał ponadto, że ustawodawca zobowiązany jest zapewnić adresatom unormowań prawa podatkowego maksymalnej „przewidywalności i obliczalności" rozstrzygnięć podejmowanych przez organy podatkowe, który to obowiązek wynika z zasady państwa prawnego oraz zasady poprawnej legislacji wyrażonej w art. 2 Konstytucji.

Przedmiotem swych rozważań TK uczynił także relacje pomiędzy art. 24b § 1 o.p. a art. 217 Konstytucji, z którego to artykułu wywodzi wymóg ustawowego określenia podstawowych elementów konstrukcyjnych podatków i innych danin publicznoprawnych. Obowiązek ten realizuje zasadę określoności przepisów prawa, która nabiera ogromnego znaczenia w sferze stosunków daninowych, w których obywatel ze szczególną wyrazistością narażony jest na zetknięcie się z władczym działaniem organów władzy publicznej. Także na tej płaszczyźnie TK stwierdził, iż przepis art. 24b § 1 o.p. nie spełnia właściwych standardów konstytucyjnych.

Ponadto – co zauważano wcześniej w literaturze[22] – brak było normy prawnej, która zabraniałaby podatnikowi działań zmierzających do zmniejszenia obciążeń podatkowych. „Jeśli więc adresat dokonuje czynności prawnych zgodnych z prawem, a ich cel nie jest przez prawo zakazany, to tym samym trudno uznać za prawidłowe i właściwe takie ich kwalifikowanie, które osiągnięty cel (także podatkowy) traktuje na równi z celami zakazanymi. Trzeba w związku z tym jeszcze raz podkreślić, że brak jest w systemie prawa podatkowego normy prawnej, która zakazywałaby niższego opodatkowania (oczywiście, jeżeli podatnik dochodzi do takiego celu przy zastosowaniu legalnych środków działania)".

Ostatecznie TK wskazał, iż niezależnie od kształtu i treści tzw. klauzuli obejścia prawa podatkowego konieczne jest jasne określenie treści rozstrzygnięcia organu orzekającego, który odmawia uznania konsekwencji prawnopodatkowych określonej czynności prawnej podmiotu. Podatnik pozostaje zatem nieświadomy, na jakie konsekwencje naraża się, naruszając dyspozycję normy art. 24b § 1 o.p.

Konstrukcja normy art. 24b § 1 o.p. spowodowała nagromadzenie tak wielu wątpliwości i niejasności interpretacyjnych, iż TK nie mógł zaaprobować takiego rozwiązania w świetle wymagań konstytucyjnych.

W związku z powyższym wyrokiem art. 24b § 1 o.p. utracił moc obowiązującą z dniem 31 maja 2004 r. Natomiast art. 24b § 2 o.p. został uchylony przez sejm z dniem

[22] Por. M. Kalinowski, *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001, s. 112; B. Brzeziński, *Wykładnia prawa – tzw. obejście ustawy podatkowej*, „Monitor Podatkowy" 2002, nr 6, s. 50.

1 września 2005 r.[23] Mimo iż TK w przytaczanym wyroku wyraźnie i jednoznacznie[24] wskazał, iż w jego ocenie art. 24b § 1 oraz § 2 o.p stanowią dwie niezależne i autonomiczne regulacje, w literaturze uznaje się, iż § 2 powyższego artykułu nie nadawał się do samodzielnego stosowania, w związku z czym pozostawał martwą literą prawa[25].

Należy jednak z pełną stanowczością podkreślić, iż TK w omawianym wyroku nie przekreślał możliwości i zasadności ustanowienia klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, gdyż dostrzegł, iż obszar prawa podatkowego jak niezwykle newralgiczny z punktu widzenia interesów fiskalnych państwa. Zaznaczył jednak, iż ewentualna regulacja powinna respektować konieczne wymogi konstytucyjne związane z ochroną praw i wolności podatnika.

Po 2004 r.

W ostatnich latach dyskusja dotycząca zasadności funkcjonowania klauzuli ogólnej obejścia prawa podatkowego oraz ewentualnego kształtu tejże klauzuli rozgorzała na nowo. Zjawisko to ściśle powiązane jest ze zmianami zachodzącymi na poziomie międzynarodowym, przede wszystkim z globalizacją zjawiska unikania opodatkowania[26].

Szczególną uwagę w tym kontekście zwrócić należy na Zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego, C(2012)8806[27], w których Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do wprowadzenia do przepisów krajowych klauzuli przeciwdziałającej unikaniu opodatkowania.

W wyniku podjętych prac minister finansów opublikował założenia projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z 29 kwietnia 2013 r.[28]:

- klauzula miała wejść w życie najpóźniej 1 lipca 2014 r.;
- wskazano warunki stosowania klauzuli i skutki jej stosowania dla podatnika, nie opracowując jednak jeszcze jej normatywnego kształtu;
- wskazano, że normatywna konstrukcja musi uwzględniać wymogi wskazane w wyroku TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03;

[23] Por. A. Olesińska, *op. cit*., s. 36.

[24] Wskazać w tym miejscu należy, iż w omawianym wyroku Trybunału Konstytucyjnego wyrażone zostało zdanie odrębne, w którym przedstawiono odmienny pogląd, w tym także wskazuje się, iż art. 24b § 1 oraz § 2 pozostają ze sobą integralnie powiązane.

[25] Por. A. Olesińska, *op. cit.*, s. 36.

[26] Por. H. Litwińczuk, *Klauzula obejścia prawa podatkowego*, [w:] G. Gołębiowski, H. Dzwonkowski (red.), *Konferencja. Zmiany w Ordynacji podatkowej. Poprawa jakości i uproszczenia*, Warszawa 2013, s. 33, http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/d72d0067cf6af53dc1257b3a0047b2eb/$FILE/Zmiany_w_Ordynacji_podatkowej.pdf [dostęp: 21.12.2014].

[27] http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/tax_fraud_evasion/c_2012_8806_pl.pdf [dostęp: 21.12.2014].

[28] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161551/161552/dokument72715.pdf [dostęp: 21.12.2014].

- sformułowano zasadę wstrzymania z mocy prawa wykonania decyzji wydanej na podstawie klauzuli do czasu pełnego zakończenia sporu;
- założenia obejmowały także dodatkową sankcję finansową w razie ostatecznego i prawomocnego wykazania unikania opodatkowania na poziomie 30% uszczupleń należnych zobowiązań podatkowych;
- wprowadzono instytucję opinii zabezpieczających;
- założono utworzenie Rady do Spraw Unikania Opodatkowania jako organu opiniującego.

Po opublikowaniu powyższych założeń prace nad projektem ustawy zostały zintensyfikowane, rozgorzała również dyskusja na temat zasadności i kształtu planowanych zmian.

W kolejnych założeniach projektu przedmiotowej ustawy podstawowe koncepcje związane z klauzulą nie ulegały znaczącym zmianom. W założeniach z dnia 18 marca 2014 r. i powstałym w wyniku ich przyjęcia tekście jednolitym założeń do ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw[29] przedstawiono dodatkowo dwie idee: ministra finansów jako organu jedynie właściwego w zakresie stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania oraz możliwość korekty deklaracji w toku postępowania podatkowego w zakresie stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Odstąpiono również od pomysłu dodatkowej sankcji finansowej w razie wykazania unikania opodatkowania.

Opierając się na powyższych założeniach oraz uwzględniając wyniki kolejnych konsultacji, opinii i uzgodnień, opracowano kolejno projekty ustawy z dnia 9 lipca 2014 r.[30], z dnia 5 września 2014 r.[31], z dnia 26 września 2014 r.[32] oraz z dnia 28 listopada 2014 r.[33]

Zgodnie z najnowszym zaprezentowanym projektem ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 listopada 2014 r. po art. 119 dodaje się dział IIIa o nazwie „Przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania", który przewiduje nader obszerną i kompleksową regulację, szczególnie w porównaniu z kształtem klauzuli obejścia prawa podatkowego obowiązującej w latach 2003–2004. W art. 119a o.p. ustawodawca podejmuje próbę definicji pojęcia unikania opodatkowania poprzez stwierdzenie, iż jest to „zastosowanie, w sposób zamierzony, sztucznej konstrukcji prawnej, której głównym celem było uzyskanie, nieprzewidzianej w przepisach prawa podatkowego oraz sprzecznej z celem i istotą tych przepisów, znacznej

[29] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161582/161583/dokument106511.pdf [dostęp: 21.12.2014].
[30] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument119932.pdf [dostęp: 21.12.2014].
[31] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument126516.pdf [dostęp: 21.12.2014].
[32] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument128703.pdf [dostęp: 21.12.2014].
[33] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230139/dokument139441.pdf [dostęp: 21.12.2014].

korzyści podatkowej przez podmiot tworzący lub współtworzący sztuczną konstrukcję prawną”[34].

Natomiast pod pojęciem konstrukcji prawnej w art. 119b § 1 o.p. definiuje się jednostronną lub wielostronną czynność prawną lub wzajemnie powiązany zespół czynności prawnych dotyczący zdarzeń związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej lub zdarzeń związanych z uczestnictwem w działalności gospodarczej. Prawodawca konstruuje także przesłanki, wedle których konstrukcję prawną uważa się za sztuczną (art. 119c § 1 o.p.), gdy:

1) jest to konstrukcja nadmiernie zawiła, co przejawia się w:
   – dzieleniu jednego zdarzenia lub łączeniu różnych zdarzeń, lub
   – realizowaniu konstrukcji przez podmioty pośredniczące lub
   – występowaniu w konstrukcji elementów prowadzących do uzyskania stanu identycznego lub zbliżonego do stanu istniejącego przed zastosowaniem konstrukcji prawnej lub
   – występowaniu w konstrukcji elementów wzajemnie się znoszących lub kompensujących oraz
2) nie ma ona treści ekonomicznej:
   – ukrywając prawdziwy cel i znaczenie zdarzenia gospodarczego lub
   – nie prowadzając do realizacji żadnego zdarzenia gospodarczego lub
   – będąc nieadekwatną lub zbędną do realizacji zdarzenia gospodarczego, zgodnie z jego celem i istotą oraz do uzyskania zamierzonego efektu gospodarczego,

w związku z czym należy przyjąć, iż nie zostałaby zastosowana przez podmiot działający rozsądnie i zgodnie z prawem oraz kierujący się w swych wyborach celami gospodarczymi.

W proponowanym brzmieniu art. 119d o.p. stworzono definicję legalną „typowej konstrukcji prawnej”, zgodnie z którą za taką konstrukcję uznaje się te, która jest najbardziej odpowiednia albo jest niezbędna do:

1) realizacji zdarzenia gospodarczego, zgodnie z jego celem i istotą.
2) uzyskania zamierzonego rezultatu gospodarczego

i z tego powodu należy przyjąć, że zostałaby ona zastosowana przez rozsądnie działający podmiot kierujący się w swych wyborach celami gospodarczymi.

Zgodnie natomiast z art. 119e §1 o.p. „znaczna korzyść podatkowa to:

1) obniżenie wysokości zobowiązania podatkowego lub uniknięcie tego zobowiązania albo podwyższenie kwoty nadpłaty, zwrotu podatku lub straty lub
2) uniknięcie obowiązku podatkowego, obniżenie podstawy opodatkowania w zakresie zobowiązań, o których mowa w art. 21 § 1 pkt 2, lub odsunięcie w czasie

[34] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230139/dokument139441.pdf [dostęp: 21.12.2014].

momentu powstania obowiązku podatkowego skutkujące obniżeniem wysokości zobowiązania podatkowego, uniknięciem tego zobowiązania albo podwyższeniem kwoty nadpłaty, zwrotu podatku lub straty

– w wysokości przekraczającej 50.000 zł za rok podatkowy lub inny okres rozliczeniowy”[35].

Ponadto ustawodawca tworzy także bezpośrednie przesłanki zastosowania regulacji działu IIIa przeciwko unikaniu opodatkowania: organ podatkowy musi udowodnić, że podatnik unikał opodatkowania, i wykazać uzyskane w wyniku tego korzyści podatkowe; ponadto organ jest zobowiązany wykazać, że istnieje i jest możliwa do zastosowania typowa konstrukcja prawna, natomiast podatnik nie uprawdopodobnił, że istniały inne ważne względy lub istotne korzyści ekonomiczne lub biznesowe uzasadniające zastosowanie w okolicznościach konkretnej sprawy sztucznej konstrukcji prawnej. W takiej sytuacji opodatkowanie odnosi się do rzeczywistych zdarzeń gospodarczych oraz typowej konstrukcji prawnej oraz pomija się sztuczne konstrukcje prawne (art. 119f § 1 o.p.).

W przedstawionym projekcie wprost wskazuje się, iż niniejsze przepisy stosuje się tylko wtedy, jeżeli zastosowanie innych przepisów prawa podatkowego nie pozwala na przeciwdziałanie unikaniu opodatkowania.

W projekcie ustawy przewidziano również szereg instytucji dodatkowych, mających uzupełniać procedurę stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania.

Minister właściwy do spraw finansów publicznych na wniosek zainteresowanego podmiotu wydaje, w jego indywidualnej sprawie, opinię zabezpieczającą przed zastosowaniem przepisów rozdziału I „Klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania”, która zawierać będzie m.in. ocenę, czy planowana przez podatnika konstrukcja prawna w okolicznościach przedstawionych we wniosku stanowi unikanie opodatkowania wraz z uzasadnieniem prawnym tej oceny (art. 119h oraz art. 119j pkt 2 o.p.). Wydanie takiej opinii nastąpić powinno bez zbędnej zwłoki, w terminie nie dłuższym niż 6 miesięcy od dnia otrzymania wniosku (art. 119 k o.p.). Wniosek taki podlega opłacie w wysokości 15 000 zł albo w przypadku występowania w planowanej konstrukcji prawnej nierezydentów lub podmiotów kontrolowanych lub zarządzanych przez nierezydentów – 30 000 zł (art. 119 m § 1 o.p.). Skutkiem uzyskania opinii zabezpieczającej jest gwarancja, iż zastosowanie się do tejże opinii nie może szkodzić wnioskodawcy (art. 119n § 1 o.p.).

Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowania z dnia 28 listopada 2014 r. przewiduje także powstanie Rady do Spraw Unikania Opodatkowania jako niezależnego od organów podatkowych kolegialnego organu doradczo-opiniodawczego, którego zadaniem jest opiniowanie zasadności zastosowania art. 119f o.p. (tj. pominięcia

[35] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230139/dokument139441.pdf [dostęp: 21.12.2014].

skutków sztucznej konstrukcji prawnej i opodatkowanie rzeczywistych zdarzeń gospodarczych) w indywidualnych sprawach (art. 119p o.p.). Zgodnie z projektowanym art. 119s § 1 o.p. Rada wydaje na piśmie opinię w zakresie zasadności zastosowania art. 199f o.p. w indywidualnych sprawach z uzasadnieniem stanowiska w niej zawartego. Wniosek o wydanie opinii może złożyć organ podatkowy pierwszej instancji, strona wraz z odwołaniem od decyzji lub organ odwoławczy.

W ramach zabezpieczenia interesów podatnika w art. 239d oraz art. 239e o.p. ustawodawca przewidział odpowiednio, iż nie nadaje się rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji wydanej na podstawie art. 119f o.p. oraz iż decyzja ostateczna wydana na podstawie tego artykułu podlega wykonaniu w przypadku niewniesienia w terminie skargi do sądu administracyjnego, a w razie wniesienia skargi – po uprawomocnieniu się orzeczenia sądu administracyjnego.

Zgodnie z art. 18 projektu ustawy przepisy art. 1 pkt. 94 w zakresie art. 119a–119g o.p. stosuje się do zobowiązań podatkowych powstałych od dnia 1 stycznia 2016 r.

W toku opracowywania ww. założeń i projektów omawianej ustawy formułowano uwagi krytyczne dotyczące wprowadzenia oraz kształtu regulacji normatywnej klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania. Wobec stosunkowo niewielkich zmian dokonywanych w badanym zakresie w toku dotychczasowych prac nad projektem omawianej ustawy wiele uwag poczynionych w stosunku do wcześniejszych projektów pozostaje aktualnych.

Wiele podmiotów w ramach konsultacji społecznych wskazywało w głównej mierze zbytnią nieokreśloność i nieostrość użytych w definicjach oraz klauzulach generalnych tworzonych przez projektodawców[36]. Kwestią nierozerwalnie związaną z zastosowaniem zwrotów niedookreślonych jest zatem niezapewnienie postulowanej w omawianym wyroku TK z dnia 11 maja 2004 r. maksymalnej przewidywalności rozstrzygnięć podejmowanych na podstawie klauzuli[37].

W czasie dokonywania uzgodnień projektu ustawy wskazywano również, iż wiele z proponowanych zapisów odnosić się może do stosowanych dziś i niezakazanych czynności optymalizacji podatkowej, jak np. dzielenie jednego zdarzenia lub łączeniu różnych zdarzeń, realizowanie konstrukcji przez podmioty pośredniczące czy występowaniu w konstrukcji elementów wzajemnie się znoszących lub kompensujących[38].

[36] Raport z konsultacji projektu z dnia 5 września 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument126522.pdf [dostęp: 21.12.2014] oraz raport z konsultacji projektu z dnia 26 września 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument128721.pdf [dostęp: 21.12.2014].

[37] Stanowisko Rządowego Centrum Legislacji, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230108/30112/dokument122129.pdf [dostęp: 21.12.2014].

[38] Stanowisko ministra skarbu państwa, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230108/230112/dokument122133.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Wskazano także, iż nie każda „typowa" konstrukcja jest najbardziej odpowiednia w danych stosunkach gospodarczych[39].

Ciekawą koncepcją zasługującą na uwagę jest propozycja określenia „znacznej korzyści podatkowej" za pomocą procentowego wskaźnika korzyści podatkowej (np. za znaczną korzyść podatkową uznać można kwotę zaniżenia zobowiązania podatkowego, zawyżenia kwoty nadpłaty podatku lub zwrotu podatku przekraczającą 25% kwoty należnego zobowiązania podatkowego)[40].

Przedmiotem uwag krytycznych jest także wysokość opłaty ustalonej za wydanie opinii zabezpieczającej, która jest uważana za znacząco ograniczającą krąg podmiotów, które z takowej opinii skorzystają[41].

Szereg nieścisłości i wątpliwości wskazano w opinii Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 17 października 2014 r.[42], w której wskazuje się, iż należy unikać niedookreśloności używanych pojęć, dążyć do obiektywizacji przesłanek decydujących o zastosowaniu klauzuli oraz ściśle określić moment, od którego klauzula może być stosowana do czynności prawnych podatnika.

Ta ostatnia kwestia została zbadana i omówiona w odrębnej opinii na temat zagadnień prawa konstytucyjnego dotyczących art. 19 projektu omawianej ustawy (wedle brzmienia projektu z dnia 28 listopada 2014 r. – art. 18 projektu tej ustawy)[43]. W opinii tej wskazano na dwa aspekty – po pierwsze założenie, iż klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania będzie stosowana do zobowiązań podatkowych powstałych od dnia 1 stycznia 2016 r. W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę, iż regulacja ta powinna odnosić się nie tylko do wąsko pojmowanych zobowiązań podatkowych, ale również zdarzeń gospodarczych będących źródłami tychże zobowiązań, co dawałoby gwarancję przewidywalności i obliczalności unormowań z zakresu prawa podatkowego oraz rozstrzygnięć organów podatkowych. W obecnym brzmieniu przepis będzie znajdował zastosowanie do czynności podjętych przez podatników przed wprowadzeniem go w życie (a nawet przed utworzeniem projektu niniejszej ustaw), a co do których zobowiązanie podatkowe powstało już po jego prowadzeniu. Wskazuje się, iż z tego też powodu omawiany przepis projektu ustawy narusza zasadę określoności prawa oraz

[39] *Ibidem*.

[40] Stanowisko ministra gospodarki, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230108/230112/dokument122315.pdf [dostęp: 21.12.2014].

[41] Pismo Pracodawców RP z dnia 26 września 2014 r., http://www.komitetpodatkowy.pl/pobierz/151.html [dostęp: 21.12.2014] oraz pismo Związku Banków Polskich z dnia 4 czerwca 2013 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161551/161554/dokument76058.pdf [dostęp: 21.12.2014].

[42] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230108/230118/dokument133301.pdf [dostęp: 21.12.2014].

[43] B. Banaszak, *Opinia prawna w sprawie zagadnień prawa konstytucyjnego dotyczących art. 19 projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 września 2014 r.*, http://konfederacjalewiatan.pl/legislacja/opinie/podatki/1/_files/2014_10/SXERO_Parte14101709590.pdf [dostęp: 21.12.2014].

zasadę poprawnej legislacji wywodzone z art. 2 Konstytucji. Ponadto będzie on także naruszał zasadę *lex retro non agit* wypływającą z art. 2 Konstytucji. Dodatkowo podnosi się wysoką niedookreśloność pojęć użytych w proponowanych art. 119a oraz art. 119c o.p. – wątpliwości budzi sformułowanie „sztucznej konstrukcji prawnej" użyte w art. 119a o.p. oraz pojęcie „nadmiernej zawiłości" z art. 119c pkt 1 o.p. Obie powyższe okoliczności doprowadzają do konkluzji, iż mimo twierdzeń zawartych w założeniach projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 września 2014 r. wciąż nie realizuje ona zaleceń wskazanych w wyroku TK z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03.

Najnowsze tendencje w zakresie kształtu regulacji prawnej dotyczącej przeciwdziałania unikaniu opodatkowania

W czasie trwania procesu edytorskiego niniejszej publikacji w 2015 r. prace legislacyjne związane z wprowadzeniem regulacji mającej przeciwdziałać unikaniu opodatkowania zintensyfikowały się. W związku z tym autorka uważa za konieczne przedstawienie również ostatnich propozycji w tym zakresie. Mając jednak na uwadze, iż szczegółowa analiza tychże tendencji z racji obszerności kolejnych projektów jest niemożliwa, zasadne jest zaprezentowanie jedynie najważniejszych założeń ostatnich prac.

Na uwagę zasługują przede wszystkim dwie koncepcje utworzenia klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania. Jedna została zaproponowana przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego utworzoną na mocy rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 października 2014 r.[44], druga natomiast została zaprezentowana w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 23 grudnia 2015 r.[45] oraz następnie w analogicznym projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 grudnia 2015 r. – oba przedłożone przez ministra finansów[46].

Analizując wskazane idee w porządku chronologicznym ich zaprezentowania, rozpocząć należy od kierunkowych założeń nowej ordynacji podatkowej opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego, kolejno z dnia 17 marca

[44] Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2014 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego, Dz. U. z 2014 r., poz. 1471.

[45] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12280401/12330297/12330298/dokument203173.pdf [dostęp: 08.01.2016].

[46] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12280401/12330297/12330298/dokument203500.pdf [dostęp: 08.01.2016].

2015 r.[47], z dnia 6 maja 2015 r.[48] oraz z dnia 24 września 2015 r.[49]. Członkowie Komisji podnieśli, iż wprowadzenie klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania jest konieczne z dwóch zasadniczych przyczyn – w celu ochrony interesów fiskalnych państwa oraz uczynienia zadość stawianych krajom należącym do Unii Europejskiej wymogom i zaleceniom[50].

Proponowana przez Komisję regulacja zakłada, iż klauzula przeciwko unikaniu opodatkowania znajdowałaby zastosowanie do wszystkich podatków i lokalnych, z wyjątkiem podatku od towarów i usług z racji wykształcenia się w orzecznictwie Unii Europejskiej zasady zakazu nadużycia prawa dotyczącej tego właśnie podatku, a którą to zasadę polskie sądy i organy obowiązane są stosować. W pozostałym swym kształcie przedstawiona propozycja jest zasadniczo zbieżna z opracowywanym w 2013 r. i 2014 r. projektem zmiany ustawy Ordynacja podatkowania oraz niektórych innych ustaw przedstawionym przez ministra finansów, w tym przewidywano, iż klauzula będzie miała zastosowanie do sztucznych i niemających uzasadnienia czynności podejmowanych przez podatnika w sferze aktywności gospodarczej, za pomocą których próbował on w sposób sprzeczny z celem i istotą przepisów podatkowych osiągnąć znaczne korzyści podatkowe, zakładano utworzenie niezależnej rady konsultacyjnej w celu ochrony interesów podatnika wstrzymanie wykonania decyzji aż do czasu ostatecznego zakończenia postępowania, zarówno administracyjnego, jak i przed sądem administracyjnym, oraz możliwość uzyskania od organu podatkowego opinii o ocenie prawnej planowanej czynności. Odmiennie jednak niż wcześniej nie przewidziało dodatkowych sankcji finansowych w przypadku stwierdzenia wystąpienia czynności mającej na celu uniknięcie opodatkowania. Natomiast w drugiej propozycji uregulowania instytucji przeciwdziałania unikaniu opodatkowania, tj. zawartej w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 23 grudnia 2015 r.[51] oraz następnie w projekcie ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja

[47] http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=cfc81370-b035-4283-9b07-a0e5c0460cb8&groupId=764034 [dostęp: 08.01.2016].

[48] http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2ccb2d81-5d36-4089-81a6-8-c71da341a9a&groupId=764034 [dostęp: 08.01.2016].

[49] http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=c5583761-7069-4816-8f1f-63fb34b9d86b&groupId=764034 [dostęp: 08.01.2016].

[50] Zalecenie Komisji Europejskiej z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego [C(2012)8806]) oraz wprowadzenie przez Radę Unii Europejskiej dnia 27 stycznia 2015 r. klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania do dyrektywy 2011/96 z dnia 30 listopada 2011 r. dotyczącej transakcji między spółkami powiązanymi różnych państw członkowskich i związany z tym obowiązek państw członkowskich do implementacji nowych postanowień dyrektywy do dnia31 grudnia 2015 r.

[51] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12280401/12330297/12330298/dokument203173.pdf [dostęp: 08.01.2016].

podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 grudnia 2015 r.[52] autorstwa ministra finansów, przewidziano dodanie w ustawie działu IIIa, w całości poświęconego przeciwdziałaniu unikaniu opodatkowania. Dział ten następnie podzielony został na 4 rozdziały, dotyczące kolejno klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania, postępowania podatkowego w przypadku unikania opodatkowania, Rady do Spraw Unikania Opodatkowania oraz opinii zabezpieczających. Już sama redakcja projektu wskazuje na przedstawienie koncepcji zbieżnej z wcześniejszymi. Również pod względem treściowym regulacja ma charakter nader podobny. Projektodawca tworzy pojęcie unikania opodatkowania, wskazując, że jest to czynność dokonana przede wszystkim w celu osiągnięcia korzyści podatkowej, sprzecznej w danych okolicznościach z przedmiotem i celem ustawy podatkowej, nie skutkuje osiągnięciem korzyści podatkowej, jeśli sposób działania był sztuczny. Unikanie opodatkowania w znaczeniu zaproponowanym w projekcie nie będzie jednak miało miejsca m.in., gdy korzyść podatkowa lub suma korzyści osiągniętych przez podmiot z tytułu jednej czynności lub zespołu czynności nie przekracza w okresie rozliczeniowym 100 000 zł lub gdy występować będzie w podatku od towarów i usług. W celu zabezpieczenia się przed skutkami uznania postępowania podatnika za unikanie opodatkowania może on wystąpić do ministra właściwego do spraw finansów publicznych o wydanie stosownej opinii, której koszt wynosić miałby 20 000 zł. Projekt ten w znacznej mierze w swych założeniach i konstrukcji jest tożsamy z projektem przedstawionym w 2013 r., a zasadnicza różnica polega na odrzuceniu koncepcji dodatkowej sankcji finansowej.

Wnioski *de lege lata* i *de lege ferenda*

Klauzula obejścia prawa podatkowego funkcjonuje w wielu krajach, także w rzeczywistości polskiego systemu prawnego brak jest przeciwwskazań wobec jej wprowadzenia. Nasilające się w ostatnich latach prace nad wprowadzeniem odpowiedniej regulacji w polskim ustawodawstwie nakazują przyjąć, iż w niedalekiej przyszłości cel ten zostanie zrealizowany. Konieczne jest jednak odpowiednie sformułowanie normy stanowiącej klauzulę generalną przeciwko unikaniu opodatkowania. Z pewnością słuszne jest odejście od koncepcji zaczerpniętej z art. 58 k.c., a skupienie się na właściwym tylko na gruncie prawa podatkowego skutku unikania opodatkowania.

Regulacja proponowana w najnowszym projekcie ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z pewnością jest imponujących rozmiarów, jednak należy zadać pytanie, czy ilość ta przekłada się na jakość proponowanych rozwiązań.

[52] http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12280401/12330297/12330298/dokument203500.pdf [dostęp: 08.01.2016].

Pozytywnie należy ocenić propozycje ustanowienia wyspecjalizowanego podmiotu – organu doradczo-opiniodawczego jako niezależnego od organów podatkowanych. Należy się także przychylić do rozwiązania w postaci opinii zabezpieczających. W sytuacji wprowadzenia normatywnej klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania obie te instytucje niewątpliwie służyć będą pewności i stabilizacji wydawanych przez organy podatkowe rozstrzygnięć.

Wątpliwości zdaje się jednak budzić sposób tworzenia definicji legalnych budowanych przez projektodawców w celu usunięcia nieostrości pojęć typu „sztuczna konstrukcja prawna" czy „typowa konstrukcja prawna", gdyż w rzeczywistości definiowanie tych pojęć odbywa się poprzez odesłanie do innych pojęć niedookreślonych, jak np. „konstrukcja nadmiernie zawiła" czy „konstrukcja najbardziej odpowiednia". Oczywiste jest, iż klauzula generalna z racji swej natury musi wykazywać pewną dozę ogólności zastosowanych pojęć, jednak ilość zastosowanych w niniejszym projekcie zwrotów niedookreślonych powodować może zastrzeżenia co do osiągnięcia jasności i jednoznaczności regulacji. Tym samym niespełniony będzie wymóg określoności i pewności wskazany przez TK w wyroku z dnia 11 maja 2004 r.

Wskazać także należy, iż wiele kontrowersji związanych było z zastosowaniem klauzuli do zobowiązań podatkowych powstałych od dnia 1 stycznia 2016 r. Zgodzić się należy, iż odpowiednią regulacją byłoby zastosowanie klauzuli do konstrukcji prawnych, które zostały zastosowane od dnia 1 stycznia 2016 r., gdyż tylko takie rozwiązanie pozwala na zgodną z Konstytucją ochronę praw podatników. Mimo iż planowana zmiana nie została uchwalona, a tym bardziej nie wprowadzono jej w życie od dnia 1 stycznia 2016 r., przy formułowaniu kolejnych projektów nowelizacji ustawy Ordynacja podatkowa należy mieć na uwadze zasadę *lex retro non agit* **i konieczność zapewnienia podatnikom odpowiedniej pewności stosowania prawa. Niedopuszczalne zatem byłoby stworzenie możliwości stosowania klauzuli przeciwko unikaniu opodatkowania do czynności, które dokonane zostały przed wejściem w życie stosownej regulacji, nawet jeżeli skutki podatkowe takiego postępowania wystąpiły już w chwili obowiązywania stosownych przepisów**.

Tworząc konstrukcję klauzuli ogólnej przeciwko unikaniu opodatkowania, warto mieć na względzie jej główną funkcję – tj. funkcję prewencyjną. Objawia się ona w stosowaniu omawianej klauzuli jedynie w ostateczności, jako instytucja nadzwyczajna w sytuacjach, gdy standardowe środki przeciwdziałania unikaniu opodatkowania zawodzą[53]. Pojawia się zatem uzasadniona wątpliwość, czy zastosowanie projektowanej klauzuli o szerokim zakresie przedmiotowym wraz ze swoimi rozbudowanymi dodatkowymi

[53] Por. A. Olesińska, *op. cit.*, s. 356.

regulacjami w zamierzeniu wnioskodawców będzie na pewno ograniczało się jedynie do przypadków sporadycznych i ostatecznych.

Bibliografia

Literatura

Brzeziński B., *Wykładnia prawa – tzw. obejście ustawy podatkowej*, „Monitor Podatkowy" 2002.

Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013.

Kalinowski M., *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001.

Karwat P., *Obejście prawa podatkowego. Natura zjawiska i sposoby przeciwdziałania mu*, Warszawa 2002.

Karwat P., *Obejście prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy" 2003, Nr 2.

Olesińska A., *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania*, Toruń 2013.

Rusinek M., *Komentarz do zmiany art. 24(b) ustawy – Ordynacja podatkowa wprowadzonej przez Dz.U. z 2002 r. Nr 169 poz. 1387*, stan prawny 11.10.2002, System Informacji Prawnej LEX.

Źródła

Akty prawne

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz. U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny, t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 121 ze zm.

Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, t.j. Dz. U. z 2012 r., poz. 749 ze zm.

Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. z 2002 r. Nr 169, poz. 1387.

Zalecenia Komisji Europejskiej z dnia 6 grudnia 2012 r. w sprawie agresywnego planowania podatkowego, C(2012)8806.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 października 2014 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Ogólnego Prawa Podatkowego, Dz. U. z 2014 r., poz. 1471.

Orzecznictwo

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 maja 2004 r., K 4/03.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 listopada 2003 r., FSA 3/03.

Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego – Ośrodek Zamiejscowy w Rzeszowie z dnia 20 lipca 1999 r., SA/Rz 260/9.

Internet

Projekt ustawy budżetowej na rok 2015; http://www.mf.gov.pl/documents/764034/10647019/20140929_Proj_ustawy_budz_na_2015_Sejm.zip [dostęp: 22.12.2014].

Litwińczuk H., *Klauzula obejścia prawa podatkowego*, [w:] G. Gołębiowski, H. Dzwonkowski (red.), *Konferencja. Zmiany w Ordynacji podatkowej. Poprawa jakości i uproszczenia*, Warszawa 2013 r., s. 33, http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/d72d0067cf6af53dc1257-b3a0047b2eb/$FILE/Zmiany_w_Ordynacji_podatkowej.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Założenia projektu ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z 29 kwietnia 2013 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161551/161552/dokument72715.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Tekst jednolity założeń do ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161582/161583/dokument106511.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 9 lipca 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument119932.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 5 września 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument126516.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 września 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument128703.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Projekt ustawy o zmianie ustawy Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 28 listopada 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230139/dokument139441.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Raport z konsultacji projektu z dnia 5 września 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument126522.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Raport z konsultacji projektu z dnia 26 września 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230103/230104/dokument128721.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Stanowisko Rządowego Centrum Legislacji, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230108/230112/dokument122129.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Stanowisko Ministra Skarbu Państwa, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230108/230112/dokument122133.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Stanowisko ministra gospodarki, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230108/230112/dokument122315.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Pismo Pracodawców RP z dnia 26 września 2014 r., http://www.komitetpodatkowy.pl/pobierz/151.html [dostęp: 21.12.2014].

Pismo Związku Banków Polskich z dnia 4 czerwca 2013 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//1/161550/161551/161554/dokument76058.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Opinia Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów z dnia 17 października 2014 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/230100/230108/230118/dokument133301.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Banaszak B., *Opinia prawna w sprawie zagadnień prawa konstytucyjnego dotyczących art. 19 projektu ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 26 września 2014 r.*, http://konfederacjalewiatan.pl/legislacja/opinie/podatki/1/_files/2014_10/SXERO_Parte14101709590.pdf [dostęp: 21.12.2014].

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 23 grudnia 2015 r, http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12280401/12330297/12330298/dokument203173.pdf [dostęp: 08.01.2016].

Projekt ustawy o zmianie ustawy – Ordynacja podatkowa oraz niektórych innych ustaw z dnia 30 grudnia 2015 r., http://legislacja.rcl.gov.pl/docs//2/12280401/12330297/12330298/dokument203500.pdf [dostęp: 08.01.2016].

Założenia nowej ordynacji podatkowej opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego z dnia 17 marca 2015 r., http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=cfc81370-b035-4283-9b07-a0e5c0460cb8&groupId=764034 [dostęp: 08.01.2016].

Założenia nowej ordynacji podatkowej opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego z dnia 6 maja 2015 r., http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=2ccb2d81-5d36-4089-81a6-8c71da341a9a&groupId=764034 [dostęp: 08.01.2016].

Założenia nowej ordynacji podatkowej opracowanych przez Komisję Kodyfikacyjną Ogólnego Prawa Podatkowego z dnia 24 września 2015 r., http://www.mf.gov.pl/c/document_library/get_file?uuid=c5583761-7069-4816-8f1f-63fb34b9d86b&groupId=764034 [dostęp: 08.01.2016].

General anti-avoidance rule – the evolution of institution and contemporary tendencies in Poland

Summary: Although the very concept of tax avoidance is not clear, a general anti-avoidance rule is adjustable existing and functioning in many countries, also was operating in Poland in the years 2003–2004. Constitutional Tribunal with sentence from 11 May 2004 stated the variance with the Polish constitution of the regulation being in force, and therefore lost the binding force. However, due to international trends, including the EU legislation, in recent years reoccurring idea introduction to Polish tax law general clause against tax avoidance. Since 2013 works on the amendment of The Tax Ordinance Act are in progress. The project assumes also implementing the object clause what frequent controversies and discussions.

Wykaz literatury

Adamiak B. [et al.], *Komentarz o ustawy Ordynacja podatkowa*, Wydawnictwo Unimex, Wrocław 2011.

Adamska A., *Rola i zadania dyrektora finansowego*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2004.

ARC Rynek i Opinia, *Podsumowanie badania cen, opłat i prowizji bankowych*, Raport kwartalny dla ZPP, Warszawa, Wrzesień 2013, Lipiec 2014, Wrzesień 2014 r.

Barrow C., *Zarządzanie finansami w małej firmie*, Helion, Gliwice 2005.

Bącal M., Dominik D., Militz M., *VAT w wyjaśnieniach organów podatkowych: Komentarz. Linie interpretacyjne*, Warszawa 2010.

Biernat S., *Zasada pierwszeństwa prawa unijnego po Traktacie z Lizbony*, „Gdańskie Studia Prawnicze" 2011, t. XXV.

Blażlak R., Owczarek K., *Modele transferu technologii*, Wydawnictwo Politechniki Łódzkiej, Łódź 2013.

Bonham M. [et al.], *Międzynarodowe Standardy Sprawozdawczości Finansowej w interpretacjach i przykładach*, tom 5: *Podatek dochodowy, przychody, rolnictwo*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis sp. z o.o., Warszawa 2006.

Brolik J. [et al.], *Ordynacja podatkowa. Komentarz*, Lex/el.

Brzeziński B., *Wykładnia prawa – tzw. obejście ustawy podatkowej*, „Monitor Podatkowy" 2002.

Burzym E., *Rachunkowość przedsiębiorstw i instytucji*, Wyd. PWE, Warszawa 1980.

Byrski J., *Nowelizacja ustawy o usługach płatniczych dotycząca opłaty interchange – komentarz praktyczny*, FROB, BCC, Warszawa, marzec 2014.

Byrski J., Wyżnikiewicz B., *Opłata Interchange*. *Ekonomiczne i prawne uwarunkowania ustawowej regulacji*, IBnGR, Traple Konarski Podrecki i Wspólnicy, Kancelaria Prawna, Warszawa 2013.

Choduń A., Gomułowicz A., Skoczylas A., *Klauzule generalne i zwroty niedookreślone w prawie podatkowym i administracyjnym. Wybrane zagadnienia teoretyczne i orzecznicze*, Warszawa 2013.

Chomiuk M., [w:] Sachs K. (red.), *VI Dyrektywa VAT. Komentarz do Dyrektyw Rady Unii Europejskiej dotyczących wspólnego systemu podatku od wartości dodanej*, Warszawa 2003.

Czubakowska K., Winiarska K., *Rachunkowość bez konta*, Wyd. ODDK, Gdańsk 1997.

Daniluk D., *Regulacje i nadzór bankowy w Polsce*, Biblioteka Menedżera i Bankowca, Warszawa 1996.

Dembczyńska J., Pietrasz P., *Gmina jako podmiot uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego na decyzję wydaną w postępowaniu podatkowym przez samorządowe kolegium odwoławcze*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 7-8.

Dudycz T., *Analiza finansowa jako narzędzie zarządzania finansami przedsiębiorstwa*, Indygo Zahir Media, Wrocław 2011.

Dziemianowicz I., *Efektywność systemu opodatkowania rolnictwa*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2007.

Federacja Konsumentów z ogólnopolskiego badania ankietowego, *Czy polski konsument jest gotowy na dodatkową opłatę za wypłatę gotówki w bankomacie?*, Warszawa 2014.

Fojcik-Mastalska E., *Podustawowe źródła prawa bankowego po nowelizacji*, „Prawo Bankowe" 2002, nr 4.

Gomułowicz A., *Aspekt prawotwórczy sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2008.

Góral L., *Nadzór bankowy*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2007.

Grzeszczyk T., *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2006.

Hass-Symotiuk M. (red.), *Rachunkowość. System informacji finansowych Zakładów Opieki Zdrowotnej*, Warszawa 2010.

Hass-Symotiuk M. (red.), *Wzorcowy plan kont a rachunkowość finansowa i zarządcza podmiotów leczniczych*, Warszawa 2012.

Helfert E.A., *Techniki analizy finansowej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2004.

Ignar S., *Polityka agrarna*, PWN, Warszawa 1968.

Inglot S. (red.), *Historia chłopów polskich*, T. I, Ludowa Spółdzielnia Wydawnicza, Warszawa 1970.

Janczak A., Kotapski R., *Wpływ realizacji projektu książki Słownik polsko@polski z Miodkiem na zmiany w systemie controllingu wydawnictwa*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 181, 2011.

Jaśkiewiczowa J., *Podatki konsumpcyjne*, [w:] M. Wersalski (red.), *System instytucji prawno-finansowych PRL*, tom III, Wrocław 1985.

Jurkowska-Zeidler A., *Bezpieczeństwo rynku finansowego w świetle prawa Unii Europejskiej*, WoltersKluwer business, Warszawa 2008.

Kalinowski M., *Granice legalności unikania opodatkowania w polskim systemie podatkowym*, Toruń 2001.

Karwat P., *Obejście prawa podatkowego. Natura zjawiska i sposoby przeciwdziałania mu*, Warszawa 2002.

Karwat P., *Obejście prawa podatkowego*, „Przegląd Podatkowy" 2003, nr 2.

Kaszubski R., Obzejta Ł., *Karty płatnicze w Polsce*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa 2012.

Kiziukiewicz T., *Organizacja rachunkowości w przedsiębiorstwie*, Wyd. PWE SA, Warszawa 2002.

Klein A., *Elementy zobowiązaniowego stosunku prawnego*, Wrocław 2005.

Knedler K., Stasik M., *Audyt wewnętrzny w praktyce*, Polska Akademia Rachunkowości, Łódź 2007.

Kornasiewicz A., *Venture Capital w krajach rozwiniętych i w Polsce*, CeDeWu, Warszawa 2004.

Kotapski R., *Rachunkowość jako element systemu informacyjnego przedsiębiorstwa*, [w:] T. Kiziukiewicz (red.), *Rachunkowość. Teoria i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 1999.

Kotapski R., *Jak prawidłowo opisać w zasadach rachunkowości funkcjonowanie kont zespołu 5*, „Biuletyn Rachunkowości i Finansów" 2006, nr 1.

Kotapski R., *Czy nasz klient jest rentowny?*, „Controlling i Zarządzanie" 2015, nr 1.

Kotapski R., Kowalak R., Lew G., *Rachunkowość zarządcza. Kompendium Wiedzy*, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2008.

Krawczyk R., *Aspekty prawne dotyczące opłaty nakładanej na użytkownika karty płatniczej z tytułu wypłaty gotówki w bankomacie w Polsce*, NBP, Warszawa 2014.

Krawczyk W., *Analiza skutków obniżenia opłaty interchange w Polsce*, Departament Systemu Płatniczego NBP, Warszawa 2015.

Kuśnierek A., *Badania obrotu kartowego wśród przedsiębiorców w Polsce*, Ipsos, Warszawa, styczeń 2014.

Łazowski A., *Proeuropejska wykładnia prawa przez polskie sądy i organy administracji jako mechanizm dostosowania systemu prawnego do acquis communautaire*, [w:] E. Piontek (red.), *Prawo polskie a prawo Unii Europejskiej*, Warszawa 2003.

Łuczka T., *Kapitał obcy w małym i średnim przedsiębiorstwie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Poznań 2001.

Marciniak S., *Controlling. Teoria, zastosowania*, Difin, Warszawa 2008.

Martini J., Karpiesiuk Ł., *VAT w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości*, Warszawa 2005.

Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2012.

Matusiak K. B., *Innowacje i transfer technologii. Słownik pojęć*, PARP, Warszawa 2005.

Matusiak K. B., Stawasz E., *Przedsiębiorczość i transfer technologii. Polska perspektywa*, Żyrardowskie Stowarzyszenie Wspierania Przedsiębiorczości, Łódź – Żyrardów 1998.

Michalik T., *Glosa do uchwały NSA z dnia 8 stycznia 2007 r., I FPS 1/06*, OSP 2008, z. 2, poz. 19

Micherda B. (red.), *Współczesna analiza finansowa*, Zakamycze, Kraków 2004.

Militz M., [w:] M. Militz, D. Dominik-Ogińska, M. Bącal, T. Siennicki, *Zasady prawa unijnego w VAT*, Warszawa 2013.

NBP, Departament Systemu Płatniczego, *Analiza funkcjonowania opłaty interchange w transakcjach na rynku na rynku polskim*, Warszawa, styczeń 2012.

NBP, Zespół Roboczy ds. Opłaty Interchange przy Radzie ds. Systemu Płatniczego, *Program redukcji opłat kartowych w Polsce*, Warszawa, marzec 2012.

Nita A., *Stosunek prawnopodatkowy*, [w:] Brzeziński B. (red.), *Prawo podatkowe. Teoria. Instytucje. Funkcjonowanie*, Toruń 2009.

Obzejta Ł., *Spory wokół opłaty*, „Bank. Miesięcznik Finansowy" 2009, nr 5(200).

Olesińska A., *Klauzula ogólna przeciwko unikaniu opodatkowania*, Toruń 2013.

Olszak M., *Bankowe normy ostrożnościowe*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2011.

Pawłowska-Tyszko I., *Systemy podatkowe w krajach Unii Europejskiej*, Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej Państwowy Instytut Badawczy nr 83, Warszawa 2013.

Podstawka M., *System podatkowy w rolnictwie*, Wydawnictwo SGGW, Warszawa 2000.

Poznańska K., *Strefa badawczo-rozwojowa i przedsiębiorstwa w działalności innowacyjnej*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej SGH, Warszawa 2001.

Prętki K., *Przekształcenia systemu ochrony zdrowia w Polsce po II wojnie światowej*, Poznań 2007.

Prymon K., *Możliwości zastosowania modelu wartości godziwej w rolnictwie*, Prace Naukowe UE, Wrocław 2012.

Rusinek M., *Komentarz do zmiany art.24(b) ustawy – Ordynacja podatkowa wprowadzonej przez Dz.U. z 2002 r. Nr 169 poz. 1387*, stan prawny 11.10.2002, System Informacji Prawnej LEX.

Rutkowska-Tomaszewska E., *Charakter prawny uchwał Komisji Nadzoru Finansowego (norm ostrożnościowych)*, [w:] E. Fojcik-Mastalska (red.), *Prawo bankowe*, Wrocław 2009.

Sawicki K., *Zarządzanie kosztami a polskie prawo bilansowe i podatkowe*, [w:] *Zarządzanie kosztami w polskich przedsiębiorstwach w aspekcie integracji Polski z Unią Europejską*, cz. 1, Wyd. Politechniki Częstochowskiej, Częstochowa 1999.

Siwoń B., *Informacyjna funkcja rachunkowości*, PWE, Warszawa 1977.

Skrzypek J., *Jak korzystać z funduszy strukturalnych UE*, Twiger, Warszawa 2008.

Szczęsny W. (red.), *Finanse firmy. Jak zarządzać kapitałem*, C.H. Beck, Warszawa 2007.

Śnieżek E., Wiatr M., *Przepływy pieniężne*, Oficyna a WoltersKluwer business, Warszawa 2014.

Średniowski S., *Dzieje chłopów w Polsce*, Czytelnik SW 1947.

Świderska G. K. (red.), *Controlling kosztów i rachunkowość zarządcza*, MAC Consulting, Difin, Warszawa 2010.

Świderska G. K., Więcław W. (red.), *Sprawozdanie finansowe bez tajemnic*, MAC Consulting, Difin, Warszawa 2008.

Turowska W., Węgrzyn A., *Rachunkowość*, wyd. 3, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2013.

Waśniewski T., Skoczylas W., *Teoria i praktyka analizy finansowej w przedsiębiorstwie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa 2002.

Waniak-Michalak H., *Aniołowie biznesu – alternatywne źródło kapitału dla przedsiębiorców*, www.euroinfo.org.pl

Włodarz R., *Analiza punktów krytycznych z punktu widzenia interesów ekonomicznych rolników ze szczególnym uwzględnieniem gospodarstw towarowych*, Śląska Izba Rolnicza, Katowice 2012.

Woll T., *Jak osiągnąć zysk w wydawnictwie*, Wyd. BMR, Kraków 1998

Wróbel A., *Źródła prawa europejskiego – wspólnot europejskich*, [w:] Wróbel A. (red.), *Stosowanie prawa Unii Europejskiej przez sądy*, Kraków 2005.

Notki o Autorach i Redaktorach

Anna Ćwiąkała-Małys – dr hab. inż. nauk ekonomicznych w zakresie rachunkowości i analizy ekonomicznej, profesor nadzwyczajny Uniwersytetu Wrocławskiego; kierownik Zakładu Zarządzania Finansami, koordynator kierunku ekonomia na WPAiE, praktyk gospodarczy, doradca podatkowy. W pracy naukowej koncentruje się na badaniu efektywności finansowej jednostek organizacyjnych przy wykorzystaniu narzędzi ilościowych.

Anna Grodecka – mgr prawa, absolwentka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego oraz radca prawny przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych we Wrocławiu. Od 2012 r. doktorantka w Katedrze Prawa Finansowego na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii UWr. W pracy naukowej koncentruje się na zagadnieniu adekwatności kapitałowej banków.

Marzena Karpińska – mgr ekonomii, mgr prawa, absolwentka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, doktorantka u prof. nadzw. Anny Ćwiąkały-Małys w Zakładzie Zarządzania Finansami WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, praktyk gospodarczy.

Roman Kotapski – dr inż., absolwent Wydziału Elektroniki Politechniki Wrocławskiej oraz Wydziału Zarządzania i Informatyki Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, pracownik Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, członek Rady Programowej czasopisma „Controlling i Zarządzanie", autor i współautor 196 artykułów i 15 książek. Do najważniejszych należą: *ABC kosztów przedsiębiorstwa telewizyjnego*, Wyd. Studio Filmowe Montevideo, Warszawa 2005; *Budżetowanie w zarządzaniu przedsiębiorstwem budowlano-montażowym*, Wydawnictwo MARINA, Wrocław 2014. Autor licznych wdrożeń systemów budżetowania, controllingu, rachunkowości, m.in. w przedsiębiorstwach budowlano-montażowych, wodociągowo-kanalizacyjnych, usług zagospodarowania odpadów, handlowych oraz szpitalach. Jest także autorem specjalistycznych szkoleń z zakresu controllingu, budżetowania, rachunku kosztów, rachunkowości zarządczej i rachunkowości.

Michał Krawczyk – Starszy Konsultant Podatkowy w Tax Advisors Group Sp. z o.o. Spółka Doradztwa Podatkowego, były pracownik organów podatkowych, trener, absolwent Wydziału Gospodarki Narodowej Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. W latach 1999–2003 pracował w Izbie Skarbowej we Wrocławiu na Wydziale Podatku od towarów i usług. W latach 2003–2014 pracował w Dziale Kontroli Podatkowej Urzędu Skarbowego. Od 2008 r. projektuje i prowadzi szkolenia, głównie w zakresie procedury

kontroli podatkowej. W roku 2010 współtworzy i prowadzi szkolenia o tematyce podatkowej. Współautor publikacji dla C.H. BECK *Opodatkowanie samochodów służbowych w działalności gospodarczej (PIT, CIT, VAT)* oraz innych publikacji z zakresu prawa podatkowego.

Paweł Łagowski – mgr ekonomii, absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, doktorant u prof. nadzw. Anny Ćwiąkały-Małys w Zakładzie Zarządzania Finansami WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego, praktyk gospodarczy.

Ilona Maj – absolwentka Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, pracownik Tax Advisors Group Sp. z o.o. Spółka Doradztwa Podatkowego.

Krzysztof Maruszczak – mgr prawa, mgr ekonomii, absolwent Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego; doktorant u prof. nadzw. Anny Ćwiąkały-Małys w Zakładzie Zarządzania Finansami, WPAiE Uniwersytetu Wrocławskiego.

Monika Mucha – doradca podatkowy od 2002 r., wspólnik w Tax Advisors Group Sp. z o.o. Spółka Doradztwa Podatkowego, absolwentka WPAiE, doktor nauk prawnych specjalizacja Prawo administracyjne – w 2002 r. obrona pracy doktorskiej pt. *Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji*; liczne usługi doradcze dla podmiotów samorządowych, spółek użyteczności publicznej, gmin, szkół wyższych; autorka artykułów publikowanych m.in. na łamach: „Monitora Podatkowego", „Przeglądu Podatkowego", „Przeglądu Sądowego", „Przetargów Publicznych", „Samorządu Terytorialnego"; stały współpracownik renomowanych firm szkoleniowych w zakresie prawa podatkowego.

Krzysztof Prymon – doktor nauk ekonomicznych, specjalność rachunkowość i analiza finansowa, adiunkt w Instytucie Nauk Ekonomicznych i Społecznych Uniwersytetu Przyrodniczego we Wrocławiu, wykładowca w Wyższej Szkole Bankowej w Poznaniu oraz na studiach podyplomowych Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu. Autor publikacji naukowych z zakresu rachunkowości, analizy finansowej oraz prawa podatkowego. Trener na kursach i szkoleniach dla doradców rolnych z zakresu rachunkowości i podatków w rolnictwie.

Edyta Rutkowska-Tomaszewska – doktor hab. nauk prawnych; adiunkt w Zakładzie Zarządzania Finansami Uniwersytetu Wrocławskiego. Specjalizuje się w problematyce prawa finansowego, ze szczególnym uwzględnieniem prawa rynku finansowego. W obszarze jej zainteresowań szczególne miejsce zajmują zagadnienia z zakresu prawa bankowego, prawa usług finansowych, ze szczególnym uwzględnieniem ochrony klienta

(zwłaszcza konsumenta), a także publicznego prawa rynku finansowego, zwłaszcza problematyka nadzoru nad rynkiem finansowym. Autorka licznych publikacji z zakresu wskazanej problematyki badawczej, w tym m.in. czterech monografii; uczestniczka i referentka na wielu konferencjach naukowych.

Ewelina Skwierczyńska – absolwentka stacjonarnych studiów doktoranckich w Katedrze Prawa Finansowego Uniwersytetu Wrocławskiego; nieetatowy dydaktyczny pracownik Uniwersytetu Wrocławskiego; Senior Tax Consultant I w Tax Advisors Group Sp. z o.o. Spółka Doradztwa Podatkowego. Specjalizuje się w zagadnieniach dotyczących podatku od towarów i usług oraz rozliczeń podatkowych podmiotów prawa publicznego, w tym samorządów i uczelni publicznych. Autorka licznych publikacji z zakresu prawa podatkowego, uczestniczka ogólnopolskich i międzynarodowych konferencji naukowych, szkoleniowiec.

Mieczysława Szymańska – zajmuje stanowisko Senior Tax Consultant w Tax Advisors Group Sp. z o.o. Spółka Doradztwa Podatkowego, posiada ponad 14-letnie doświadczenie w zakresie problematyki podatkowej, w szczególności podatku od towarów i usług.

Katarzyna Urbańska – radca prawny, wicedyrektor do spraw Regulacji Usług Finansowych, w dziale prawno-podatkowym Pricewaterhouse Coopers Sp. z o.o. Absolwentka Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego oraz Studium Lobbingu Collegium Civitas w Warszawie. Jest specjalistką w zakresie doradztwa regulacyjnego w przedmiocie szeroko rozumianego prawa gospodarczego i rynku finansowego. Prelegentka na konferencjach, seminariach i szkoleniach. Uczestniczka prac parlamentarnych dotyczących wielu projektów aktów prawnych, uczestniczka wielu rządowych zespołów roboczych, m.in. przy ministrze sprawiedliwości, a także Zespołu ds. ulepszania regulacji gospodarczych przy ministrze gospodarki. Członek Obywatelskiego Forum Legislacji przy Fundacji Batorego.

Monika Zieniewicz – doktorantka w Katedrze Prawa Finansowego Uniwersytetu Wrocławskiego oraz aplikantka radcowska przy Okręgowej Izbie Radców Prawnych w Opolu. W swych zainteresowaniach badawczych skupia się na prawie podatkowym.

Oddajemy w Państwa ręce pierwszy numer nowo uruchamianej serii wydawniczej „Finanse i Rachunkowość". Na łamach kolejnych jej tomów publikowane będą opracowania z zakresu problematyki szeroko rozumianych finansów i rachunkowości, rozpatrywanej z perspektywy różnych obszarów badawczych, zarówno nauk ekonomicznych, prawnych, jak i społecznych. W zamyśle redaktorów ma to być interdyscyplinarne forum wymiany myśli i poglądów dotyczących szeroko rozumianych finansów. Finanse definiowane w różnorodny sposób, rozumiane jako zasoby pieniężne, ale także procesy i zjawiska dotyczące gospodarowania nimi, rozpatrywane zarówno statycznie, jak i dynamicznie, obejmujące podmioty prywatne i publiczne, stanowią wdzięczny, zawsze aktualny i zawierający wiele interesujących i istotnych problemów, także z punktu widzenia praktycznego, obszar badawczy. [...]

Niniejsza monografia porusza wybrane, najbardziej aktualne problemy z zakresu bankowości, podatków i rachunkowości, ma więc charakter kompleksowy, a jednocześnie interdyscyplinarny.

Ze wstępu

ISBN 978-83-65431-05-9 (druk)
ISBN 978-83-65431-06-6 (online)