

Ulgi mieszkaniowe w podatku dochodowym od osób fizycznych

1. Uwagi ogólne

Dokonujące się już od blisko dziesięciu lat zmiany w polskim systemie podatkowym zapoczątkowane zostały wprowadzeniem nowych zasad opodatkowania dochodów ludności. Uwzględniając szeroko prezentowane postulaty doktryny¹, wprowadzono od 1 stycznia 1992 r. podatek dochodowy od osób fizycznych². Dokonanie tego typu reformy było konieczne nie tylko z powodu wymagań stawianych Polsce przez różnorodne organizacje i stowarzyszenia zachodnioeuropejskie, ale przede wszystkim dlatego, że należało uporządkować panujący w tym okresie chaos³. Przed wprowadzeniem powszechnego podatku obowiązywało bowiem aż pięć podatków związanych z uzyskiwaniem przez osoby fizyczne dochodu⁴.

Porządkując i ujednociając reguły opodatkowania dochodu osób fizycznych podkreślono również fiskalną – właściwą dla gospodarki rynkowej – rolę nowego podatku. Jednocześnie z uwagi na dokonujące się przeobrażenia społeczno-gospodarcze nie można było wykluczyć jego stymulacyjnej funkcji. Stąd też w konstrukcji tej daniny publicznej pojawiły się np. ulgi o charakterze mieszkaniowym,

¹ Zob. W. Łączkowski, *Opodatkowanie ludności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1984, z. 2, s. 54; A. Komar, *Problematyka opodatkowania ludności*, „Finanse” 1981, nr 10-11, s. 10-11; I. Bolkowiak, *Problemy opodatkowania gospodarki nie uspołecznionej i ludności*, „Finanse” 1981, nr 12, s. 50-54.

² Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (tekst jedn.: Dz.U.00.14.176, zm. Dz.U.00.22.270), cytowana dalej jako ustawa.

³ W trakcie debaty sejmowej dotyczącej projektu ustawy podkreślano, że ujednoczenie i uproszczenie zasad opodatkowania dochodów osób fizycznych należy do grupy najważniejszych zalet tego podatku. Por. wystąpienie D. Demaniuk, S. Bielińskiego, sprawozdanie stenograficzne z 42 posiedzenia Sejmu Rzeczpospolitej w dniach 25 i 26 października 1990 r., s. 208-230.

⁴ W grupie tej znajdowały się: podatek od wynagrodzeń, podatek od płac, podatek dochodowy, podatek wyrównawczy i podatek rodzinny.

które miały przyczynić się do poprawy katastrofalnej sytuacji w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Z upływem czasu zaczęły się jednak pojawiać opinie kwestionujące skuteczność takich rozwiązań, a równocześnie coraz częściej dyskutowano o możliwości wykorzystania prawnopodatkowych regulacji – w tym także ulg mieszkaniowych – dla celów polityki prorodzinnej.

Nie ulega wątpliwości, że mieszkanie należy do tego typu dóbr, które w hierarchii potrzeb społecznych zajmuje bardzo wysokie miejsce. W naszych warunkach dla wielu osób uzyskanie własnego mieszkania albo jest wręcz niemożliwe, albo bardzo utrudnione.

W tym drugim przypadku z kolei najczęściej wiąże się to z licznymi wyrzeczeniami znacznie obniżającymi poziom życia całej rodziny podatnika. Mając zatem na uwadze zgłaszane postulaty w zakresie prowadzenia prorodzinnej polityki państwa wypada przyjrzeć się obowiązującym ulgom mieszkaniowym z punktu widzenia rodziny. Pojawiają się bowiem niezwykle aktualne pytania, czy preferencje te uwzględniają sytuację rodzinną podatnika, przez co “nabierają” prorodzinnego charakteru, czy też od sytuacji tej abstrahują. Należy również zastanowić się, czy rozwiązania prawnopodatkowe stanowić mogą skuteczny i właściwy instrument ochrony rodziny.

2. Ulgi budowlano - mieszkaniowe

Na początku obowiązywania ustawy ulgi budowlano – mieszkaniowe odliczane były od podstawy opodatkowania. Począwszy od 1997 roku przyjęto nowelizację, zgodnie z którą ulgi te pomniejszają kwotę podatku. Wśród podatkowych preferencji związanych z różnorodnymi celami mieszkaniowymi można – w pewnym uproszczeniu – wyróżnić trzy zasadnicze grupy⁵.

W pierwszej grupie znajdują się wydatki na zakup gruntu lub odpłatne nabycie prawa wieczystego użytkowania gruntu pod budowę budynku mieszkalnego⁶. Warunkiem skorzystania z tej

⁵ Por. J. Kulicki, *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, Warszawa 1998, s. 386.

⁶ Art. 27a pkt 1 lit. a) ustawy. Art. 27a został dodany ustawą z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 96.137.638), cytowaną dalej jako ustawa z dnia 21 listopada 1996 r.

ulgi jest przeznaczenie zakupionego gruntu pod budowę budynku mieszkalnego⁷. Chodzi więc tutaj o grunt, na którym budynek ma być wzniesiony, a nie o grunt na którym budynek już został wybudowany⁸. Jeśli natomiast podatnik nabył grunt wraz z budynkiem, to będzie mógł skorzystać z ulgi jedynie wtedy, gdy budynek ten przewidziany jest do rozbiórki⁹. Należy jednak zgodzić się ze stanowiskiem, że gruntem pod budowę jest również grunt zakupiony wraz z rozpoczętą budową, którą podatnik będzie kontynuował¹⁰. Trudno natomiast zaliczyć do tej kategorii działki rekreacyjne¹¹.

Odliczenie może być dokonane tylko raz w okresie obowiązywania ustawy. Ustawa nie wskazuje natomiast okresu, w jakim działka powinna być zabudowana. Stwarza to dla podatników dogodne warunki do zaciągnięcia swoistego "kredytu podatkowego" od fiskusa¹², np. poprzez wstrzymanie budowy do czasu pełnej realizacji ulgi, a następnie wykorzystanie uzyskanych środków dla celów budowlanych. Działka może również pełnić rolę zabezpieczenia pożyczki lub kredytu bankowego.

Dogodnym elementem omawianej ulgi jest jej zakres przedmiotowy. Dotyczy bowiem ona nie tylko wydatków na zakup gruntów w sensie ścisłym (kwoty, jaką podatnik uiścił na rzecz zbywcy grun-

⁷ Ulga nie odnosi się do działki, która jedynie powiększa obszar zabudowanej działki już posiadanej przez podatnika – wyrok NSA z dnia 11 lutego 1997 r., sygn. akt III S.A. 1248/95, opublikowany w: J. Kulicki, dz. cyt., s. 527.

⁸ Wyrok NSA z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt III S.A. 974/94, ONSA 1996, nr 2, poz. 85. Zob. również A. Łukaszewicz, *Koszty uzyskania przychodów. Zasady stosowania odliczeń*, Warszawa 1998, s. 79; J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 1998, s. 405.

⁹ Wyrok NSA z dnia 17 sierpnia 1996 r., sygn. akt S.A. 500/95, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94, Orzecznictwo sądów w sprawie podatku dochodowego od osób fizycznych*, Warszawa 1997, s. 145.

¹⁰ Por. W. Nykiel, *Ustawa o podatku dochodowym od osób fizycznych. Komentarz*, Warszawa 1998, 89.

¹¹ Por. T. Zajm, dz. cyt., s. 89; M. Staniszewski, *Podatek dochodowy od osób fizycznych. Komentarz do ustawy*, Warszawa 1998, s. 269. W piśmiennictwie można natomiast spotkać się ze słusznym, jak się wydaje poglądem, że od podatku może być odliczany wydatek na zakup gruntu rolnego o ile w planach przestrzennego zagospodarowania grunt ten jest przeznaczony pod budownictwo mieszkaniowe. Zob. I. Ożóg, *Jak obliczać ulgi i korzystać z limitów*, "Przegląd Podatkowy" 1997, nr 5, s. 7.

¹² Por. K. Michalczyk, *Optymalizacja opodatkowania*, Warszawa 1998, s. 59.

tu), ale także wszelkich innych wydatków związanych z nabyciem gruntu lub ustanowieniem prawa wieczystego użytkowania, np. opłaty notarialnej, opłaty skarbowej, prowizji pośrednika¹³.

Ulga na zakup gruntu lub odpłatne nabycie prawa użytkowania gruntu pod budowę przysługuje niestety **łącznie obojgu małżonkom**. Bez znaczenia jest tutaj zniesienie wspólności majątkowej. Małżonkowie dokonują odliczenia od łącznej kwoty podatku, gdy rozliczają się wspólnie, albo każdy od swojego podatku w proporcjach przez nich wskazanych – gdy rozliczają się odrębnie¹⁴. Jeżeli wydatek został poniesiony przed zawarciem związku małżeńskiego i limit ulgi został wówczas wyczerpany, małżonkowie nie mogą już skorzystać z tej preferencji. Jeśli natomiast limit nie został w pełni spożytkowany, to kwotę odliczenia zmniejsza się o wydatki poniesione przed zawarciem małżeństwa¹⁵.

W razie nabycia gruntu (prawa wieczystego użytkowania) w czasie trwania związku małżeńskiego, a następnie jego ustania (np. w skutek rozwodu, unieważnienia małżeństwa), były małżonek nabywając na swoje imię kolejny grunt, może uwzględnić ten wydatek w rozliczeniu z fiskusem, jednak przysługującą kwotę odliczenia musi zmniejszyć o kwotę ulgi zastosowaną w trakcie trwania małżeństwa. Wartość zmniejszenia zależy od sposobu skorzystania z ulgi podczas trwania związku małżeńskiego. Gdy małżonkowie składali odrębne zeznanie podatkowe, kwotę ulgi pomniejsza się o wartość odliczenia dokonanego przez każdego z nich. Z kolei jeżeli małżonkowie rozliczali się łącznie, to przysługujący im limit ulgi zmniejsza się o 50% odliczenia z okresu pozostawania w związku małżeńskim¹⁶.

Przyjęte dla małżonków reguły stosowania ulgi prowadzą do dyskryminacji rodziny. Są one bowiem dużo korzystniejsze dla osób samotnych niż dla małżonków. Ustawa wyraźnie faworyzuje tzw. wolne związki. Konkubenci mogą przecież zastosować dwa limity

¹³ Zob. wyrok NSA z dnia 7 maja 1997, sygn. akt SA/Sz 1638/96, opubl. w: J. Kulicki, dz. cyt., 523; M. Staniszewski, dz. cyt., s. 269.

¹⁴ Wydatki mogą odliczyć również od podatku jednego z małżonków (art. 27a ust. 8 pkt 1 ustawy). Ma to jednak sens jedynie wtedy, gdy jedno z małżonków uiszcza bardzo wysoki podatek.

¹⁵ Art. 27a ust. 8 pkt 2 ustawy.

¹⁶ Art. 27 ust. 8 pkt 3 ustawy.

ulgi, podczas gdy małżonkom przyznano tylko jeden. Sytuację pogarsza fakt, że zasada taka dotyczy wszystkich ulg związanych z celami mieszkaniowymi¹⁷.

Do drugiej grupy zaliczyć można wydatki związane z budową lub zakupem mieszkań lub budynków mieszkalnych, czyli tych inwestycji, które mają na celu tworzenie nowej substancji mieszkaniowej. Przywilej ten potocznie określany jest mianem dużej ulgi mieszkaniowej i swym przedmiotowym zakresem obejmuje¹⁸:

- budowę budynku mieszkalnego,
- zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy albo od osoby, która wybudowała ten budynek w ramach prowadzonej działalności gospodarczej,
- wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej,
- nadbudowę lub rozbudowę budynku na cele mieszkalne,
- przebudowę strychu, suszarni albo przystosowanie innego pomieszczenia na cele mieszkalne oraz wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym,
- systematyczne gromadzenie oszczędności w kasie mieszkaniowej.

Logiczną konsekwencją stosowania ulgi na zakup gruntu jest przyznanie ulgi na budowę budynku mieszkalnego. Obie ulgi mogą stanowić wydatną pomoc dla rodzin pragnących wybudować własny dom. Wydatkami podlegającymi odliczeniu od podatku są jedynie te nakłady, które bezpośrednio dotyczą wznoszenia budynku. Ulga nie obejmuje zatem budowy obiektów towarzyszących budynkowi mieszkalnemu, np. ogrodzenia posesji¹⁹, dojazdów, dojeżd²⁰, garaży²¹, basenów, terenów zielonych czy budynków gospodarczych²².

¹⁷ Art. 27a ust. 8 ustawy.

¹⁸ Art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. b-f i g ustawy.

¹⁹ Wyrok NSA z 16 czerwca 1994 r., sygn. akt. S.A./P 243/94, opubl. w: J. Serwecki, P. Kryczko, A. Nita, *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, Warszawa 1998, s. 339; *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 163-164.

Niekorzystnym dla rodziny elementem ulgi jest wyłączenie z jej zakresu wartości pracy poszczególnych członków rodziny. Do wydatków odliczanych przez podatnika nie zalicza się bowiem wartości pracy własnej podatnika oraz jego małżonka i niepełnoletnich dzieci²³. Ulga dotyczy jedynie usług odpłatnych, udokumentowanych fakturą.

Naturalnym uzupełnieniem ulgi na budowę budynku mieszkalnego jest ulga na zakup nowo wybudowanego budynku lub lokalu mieszkalnego. Nie negując dużej wagi tej preferencji dla rodziny, należy podkreślić, iż w konstrukcji tej zawarto istotne ograniczenie. Ulga nie obejmuje bowiem wydatków na wykup mieszkania służbowego, komunalnego oraz zakupu używanego mieszkania lub budynku mieszkalnego na wolnym rynku²⁴.

Dużo lepiej dla podatników i ich rodzin przedstawia się natomiast sytuacja w zakresie ulgi dotyczącej wniesienia wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej. Od 1997 roku²⁵ z odliczenia mogą również skorzystać ci podatnicy, którzy ponieśli wydatki związane z przekształceniem spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. W takim przypadku podatek pomniejsza się o nadwyżkę ponad kwotę wkładu mieszkaniowego zaliczonego przez spółdzielnię na wkład budowlany.

²⁰ Wyrok NSA z 10 lutego 1995 r., sygn. akt SA/Łd opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 153; J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 406; W. Nykiel, dz. cyt., s. 201.

²¹ Wyrok NSA z 2 lutego 1995 r., sygn. akt. SA/Kr 1994/94, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 154.

²² Por. J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 406; T. Zajm, dz. cyt., s. 95.

²³ Por. T. Zajm, dz. cyt., s. 95; J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 406.

²⁴ Por. wyrok NSA z dnia 22 października 1992 r., sygn. akt III S.A. 1669/92, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 172; Wyrok NSA z dnia 15 września 1994 r., sygn. akt SA/Po 1070/94, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 159-160; Wyrok NSA z dnia 28 września 1994 r., sygn. akt III S.A. 226/94, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 158-159; Wyrok NSA z dnia 23 listopada 1994 r., sygn. akt SA/Kr 1170/94, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 156. Zob. również T. Zajm, dz. cyt., s. 92; J. Gach, A. Gomułowicz, J. Małecki, dz. cyt., s. 407.

²⁵ Art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. f ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 listopada 1996 r.

Z powyższą ulgą ściśle związana jest ulga, dająca możliwość pomniejszenia podstawy opodatkowania o wydatki poniesione przez podatnika na spłatę zadłużenia z tytułu zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe (do dnia 31 maja 1992 r.) kredytów na budownictwo mieszkaniowe²⁶. Rodziny posiadające mieszkania o statusie lokatorskim obciążone spłatą zadłużenia spółdzielni mogą więc najpierw wykorzystać ulgę związaną ze spłatą zadłużenia, a następnie przekształcić lokatorskie prawo na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu.

Szczególne znaczenie dla podatników ma ulga dotycząca nadbudowy i rozbudowy budynku oraz przebudowy strychu, suszarni lub innych pomieszczeń. Preferencja ta, uwzględniając tak naturalne zjawisko jak rozwój rodziny, sprzyja tym rodzinom, których nie stać na wybudowanie lub nabycie nowego, większego domu. Istotne jest przy tym, że odliczenie przysługuje zarówno wtedy, gdy rozbudowywany, nadbudowywany czy przebudowywany jest budynek mieszkalny jak i niemieszkalny. Regulacja taka wydatnie zwiększa zakres stosowania ulgi.

Omawiana ulga obejmuje również wydatki poniesione na wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku. Przywilej ten został jednak nieco ograniczony. Nie można bowiem pomniejszyć podatku o nakłady poczynione po dniu zasiedlenia lokalu²⁷. Stawia to w niekorzystnej sytuacji te rodziny, które z braku funduszy albo ze względu na konieczność szybkiego przeprowadzenia się do nowego lokalu nie wykonały wszystkich prac wykończeniowych.

Stosunkowo nowym przywilejem jest ulga związana z systematycznym gromadzeniem oszczędności na rachunku oszczędnościowo – kredytowym w banku prowadzącym kasę mieszkaniową²⁸. Prze-

²⁶ Art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r.

²⁷ Natomiast ponoszone po dacie przydziału mieszkania wydatki na adaptację uprawniają do ulgi podatkowej – zob. wyrok NSA z dnia 12 stycznia 1993 r., sygn. akt SA/Po 2134/92, opubl. w: A. Wiciak, E. Madej, *Orzecznictwo podatkowe*, Bielsko-Biała 1998, s. 104; J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 343; Wyrok NSA z dnia 3 kwietnia 1996 r., sygn. A. Akt SA/Wr 1955/95, opubl. w: *Vademecum podatnika* nr 94..., s. 150.

²⁸ Ulga ta obowiązuje od dnia 1 stycznia 1996 r. i została wprowadzona w życie ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownic-

słanką do zastosowania odliczenia jest gromadzenie oszczędności wyłącznie w jednym banku na jednym rachunku. Systematycznym oszczędzaniem jest gromadzenie środków w kasie mieszkaniowej przez okres nie krótszy niż trzy lata²⁹. Niedopełnienie warunków oszczędzania powoduje utratę prawa do ulgi. Bank pobiera wówczas zaliczkę na podatek dochodowy, a podatnik dolicza w zeznaniu rocznym odliczone wcześniej kwoty. Wycofanie oszczędności po okresie określonym w umowie nie powoduje utraty prawa do pomniejszenia podatku jedynie wtedy, gdy wycofane oszczędności podatnik przekaże na cele mieszkaniowe.

Prorodzinnym elementem ulgi jest reguła, w myśl której przeniesienie prawa do rachunku oszczędnościowo – kredytowego w kasie mieszkaniowej na rzecz dziecka (własnego lub przysposobionego) nie powoduje konieczności zwrotu dokonanych już odliczeń³⁰.

Ulga ta może stanowić wydatną pomoc dla rodzin chcących nabyć własne mieszkanie lub dom. Zaznaczyć jednak należy, że o oszczędzaniu w takim systemie mogą w zasadzie myśleć jedynie te rodziny, których członkowie osiągają wysokie dochody. Osoby o niskich dochodach nie będą stać na oszczędzanie w kasie mieszkaniowej. Klientami powstających kas mieszkaniowych mogą być więc osoby dobrze zarabiające, które chcą w perspektywie kilku lat zapewnić mieszkanie sobie lub swojemu dziecku. W ich przypadku pomimo niskiego oprocentowania kwot gromadzonych na rachunku, kasa mieszkaniowa może spełnić pokładane oczekiwania. Dodatkową atrakcją dla tych osób jest możliwość uzyskania niskoprocentowanego kredytu.

Słabą stroną oszczędzania w kasie mieszkaniowej może okazać się panująca inflacja. Jeżeli będzie ona szybko malała, kasy mieszkaniowe staną się bardzo atrakcyjną formą gromadzenia pieniędzy na osiągnięcie własnego lokum. W przeciwnym razie zaoszczędzone

twa mieszkaniowego oraz zmianie niektórych ustaw (Dz.U.95.133.654; zm. Dz.U.96.106.496, 97.80507, 97.1032.651, 97.115.741, 97.140.939, 97.141.943), cytowana dalej jako ustawa z dnia 26 października 1995 r.

²⁹ Por. art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. oraz pismo Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 1996 r. nr PO 2/10 – 8010-01774/96, opubl. w: J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 334-337.

³⁰ Art. 27a ust. 13 pkt 5 ustawy.

na rachunku pieniądze tracą swoją wartość, zanim podatnik uzyska z banku kredyt na realizację celów mieszkaniowych³¹.

Do trzeciej grupy zaliczyć można wydatki mające na celu utrzymanie dotychczasowej substancji mieszkaniowej³², czyli te które związane są z remontem i modernizacją mieszkania³³. Dokonywane z tego tytułu odliczenia są potocznie określane mianem małej ulgi mieszkaniowej.

Warunkiem skorzystania z tej preferencji jest posiadanie przez podatnika tytułu prawnego do remontowanego lub modernizowanego mieszkania. Ustawa nie definiuje, co należy rozumieć pod pojęciem tytułu prawnego, ale najczęściej jest to prawo własności, przydział mieszkania, umowa najmu³⁴. Zasadniczo więc nie można odliczyć wydatków poniesionych na remont mieszkania, w którym mieszka podatnik jeżeli jego właścicielem jest ktoś inny z jego rodziny (poza małżonkiem), np. dzieci, rodzice, dziadkowie. W takiej sytuacji urzędy skarbowe z reguły odmawiają prawa do ulgi, gdyż osoby takie nie mają aktu własności, ani nie są też głównymi lokatorami. Nie oznacza to jednak, że podatnicy ci w ogóle nie mogą skorzystać z tego odliczenia. Tytułem prawnym może być bowiem umowa nieodpłatnego użyczenia danej części mieszkania lub domu³⁵. Umowa taka nie wymaga uiszczenia opłaty skarbowej ani rejestracji w urzędzie skarbowym. Nie jest również – co najważniejsze – żadną formą oszustwa podatkowego. Stwierdza przecież faktyczny stan – bardzo często występujący w polskich warunkach – zamieszkiwania dzieci z rodzicami na podstawie nieodpłatnego użyczenia im części powierzchni mieszkalnej zajmowanej przez rodziców.

Zawarcie umowy nieodpłatnego użyczenia stwarza dwojakiego rodzaju korzyści. Po pierwsze umożliwia odliczenie w przypadku,

³¹ Por. T. Zajm., dz. cyt., s. 105.

³² Art. 27a ust. 1 lit. g ustawy

³³ Wykaz robót zaliczanych do remontów i modernizacji budynku mieszkalnego oraz lokalu mieszkalnego zawiera rozporządzenie Ministra Gospodarki Przemysłowej i Budownictwa z dnia 21 grudnia 1996 r. w sprawie określenia rodzaju wydatków na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego, o które zmniejsza się podatek dochodowy (Dz.U.96.156.788).

³⁴ Por. T. Zajm., dz. cyt., s. 64.

³⁵ Por. K. Michalczyk, dz. cyt., s. 64.

gdy rodzice nie uzyskują żadnych dochodów (np. rolnicy). Wówczas osiągające dochody dzieci ponoszą wydatki i one też mogą o nie pomniejszy podatek. Po drugie, pozwala na zwiększenie odliczeń w sytuacji, gdy koszt remontu jest znacznie wyższy – co w dużych mieszkaniach lub domach jest właściwie regułą – niż określony w ustawie limit.

Ulga na remont i modernizację mieszkania odgrywa istotną rolę dla rodzin chcących poprawić swoje warunki mieszkaniowe. Należy jednak podkreślić, że wprowadzone od początku 1997 roku³⁶ nowe zasady jej stosowania – podobnie jak i w przypadku pozostałych ulg mieszkaniowych – w dużym stopniu ograniczyły jej znaczenie. Przyjęta nowelizacja pogorszyła sytuację zwłaszcza tych rodzin, których członkowie płacą podatek według wyższych stawek podatkowych. Obecnie bowiem bez względu na wysokość uzyskanego dochodu można odliczyć jedynie 19% poniesionych wydatków.

Przedstawione powyżej preferencje mieszkaniowe charakteryzują się tym, że obok szczegółowych unormowań dotyczących poszczególnych odliczeń objęte są dodatkowo pewnymi wspólnymi regułami, decydującymi o prawie do ich zastosowania. Cechą taką odznacza się zasada, że omawiane ulgi są związane tylko z lokalami mieszkalnymi³⁷. W ich ramach nie można zatem uwzględnić nakładów poczynionych na inwestycje w lokale użytkowe. Ponadto odliczeniu podlega finansowanie wyłącznie tych wymienionych w ustawie celów, które dotyczą budynków mieszkalnych położonych w kraju³⁸. Przeznaczone na to środki nie mogą przy tym zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, ani nie mogą być zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek innej formie³⁹.

Niezależnie od tego w odniesieniu do wszystkich ulg mieszkaniowych wyraźnie zaznacza się, iż chodzi o wydatki na własne potrzeby mieszkaniowe podatnika⁴⁰. Z przywileju tego nie mogą więc

³⁶ Art. 1 pkt 15 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r.

³⁷ Art. 27a ust. 1 pkt 1 ustawy. Zob. również wyrok NSA z dnia 21 sierpnia 1996 r., sygn. akt III S.A. 646 i 647/95, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 145.

³⁸ Art. 27 ust 7 pkt 1 ustawy.

³⁹ Art. 27 ust. 7 pkt ustawy.

⁴⁰ Wyrok NSA z dnia 10 lutego 1995 r., sygn. akt III S.A. 1243/94, opubl. w: J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 339; *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 154.

skorzystać rodzice wydatkujący swoje pieniądze np. na budowę domu przeznaczonego dla ich dziecka, które będzie właścicielem tego domu⁴¹.

Wspólną cechą ulg mieszkaniowych również jest to, że odliczeniu podlegają wydatki bez względu na źródło ich finansowania⁴². Uwzględnia się je więc zarówno wtedy, gdy pochodzą ze środków własnych, jak i pożyczek, kredytów czy darowizn. Ma to bardzo istotne znaczenie dla rodzin, gdyż znaczna ich część nigdy nie mogłaby skorzystać z dużej ulgi mieszkaniowej, gdyby nie zaciągnęła kredytu czy pożyczki. Realizacja zagwarantowanych w ustawie odpisów umożliwia z kolei spłatę powyższych zobowiązań. Założenie takie jest więc ewidentnie korzystne dla rodziny.

Z drugiej jednak strony trudno w tym miejscu nie dostrzec pewnych ekonomicznych ograniczeń w dostępie do wspomnianej ulgi. Wybudowanie czy zakup własnego mieszkania (domu) przekracza finansowe możliwości wielu polskich rodzin. Taka sama prawidłowość występuje w przypadku aktualnie oferowanych kredytów bankowych. Są one nie tylko bardzo kosztowne, ale i z reguły możliwe do uzyskania jedynie dla tych podatników, którzy są w stanie wykazać się wysoką płynnością finansową. Stąd też należałoby poważnie zastanowić się nad możliwością zastąpienia tej preferencji innymi instrumentami, umożliwiającymi rodzinie łatwiejsze nabycie własnego lokum. Wydaje się, że rozwiązaniem, które warto rozważyć, jest uruchomienie w miejsce ulg tanich i łatwo dostępnych **kredytów mieszkaniowych** dla tych rodzin, które nie posiadają jeszcze własnego mieszkania⁴³. Płynące z tego korzyści byłyby wielokrotne. Po pierwsze, z propozycji takiej mógłby skorzystać szerszy krąg rodzin i to tych, które naprawdę tej pomocy potrzebują, a nie takich, które podnoszą jedynie swój standard życia. Po drugie, pojawiłby się dość skuteczny jak się wydaje instrument stymulujący budownictwo mieszkaniowe w Polsce. Po trzecie, ustawa stałaby się bardziej przejrzysta, co znacznie obniża koszty i usprawnia pobór podatku.

⁴¹ Wyrok NSA z dnia 3 września 1993 r., sygn. akt SA/Wr 600/93, opubl. w: J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 339

⁴² Wyrok NSA z dnia 29 lipca 1993r., sygn. akt III SA 1719/93, opubl. w: A. Wiciak, E. Madej, dz. cyt., s. 116-118.

⁴³ Z przeprowadzonych badań wynika, że aż 96% respondentów oczekuje takiego rozwiązania – zob. B. Kłos, J. Szymańczak, *Polityka rodzinna: wybrane zagadnienia*, Biuro Studiów i Ekspertyz Sejmu, Informacja nr 584, styczeń 1998, s. 8.

Analizując konstrukcje ulg mieszkaniowych trudno nie zauważyć, iż w zakresie ustawowych limitów przywilejów rodzina została potraktowana wyjątkowo niekorzystnie. Zasadą jest, że określone kwoty ulg przysługują każdemu z podatników z osobna. Inaczej jest jednak w przypadku, gdy podatnik pozostaje w związku małżeńskim. Zgodnie bowiem z ustawą małżonkowie mają prawo do odliczenia w wysokości odpowiadającej tylko *j e d n e j u l d z e*⁴⁴. Nie jest istotne przy tym, czy rozliczają się wspólnie, czy oddzielnie. Bez znaczenia pozostaje również forma ustroju majątkowego małżonków, stan separacji oraz źródło finansowania (z majątku wspólnego, odrębnego) budowy lub kupna mieszkania.

Jeżeli małżonkowie korzystają z formuły wspólnego opodatkowania, to o poniesione koszty pomniejszają swój łączny podatek. Jeśli rozliczają się odrębnie, to wydatki te podlegają odliczeniu w proporcji ustalonej przez nich samych. Możliwe jest także uwzględnienie ulgi w całości podatku któregoś z małżonków. Nie wolno im natomiast przekroczyć jednego limitu odliczeń.

Rozwiązanie takie jest przykładem swoistej *d y s k r y m i n a c j i r o d z i n y*, zwłaszcza w stosunku do osób pozostających w faktycznym pożyciu. Konkubenci bowiem budując dom na zasadzie współwłasności, mogą skorzystać z dwóch limitów ulgi. Ustawa odmawia natomiast tego prawa małżonkom, którzy wspólnym wysiłkiem całej rodziny wznoszą swój dom.

Wobec takiego unormowania zagadnienia, najkorzystniejsza dla małżonków byłaby realizacja inwestycji budowlanej na bazie współwłasności jeszcze przed zawarciem związku małżeńskiego⁴⁵. Wówczas mają oni pełne prawo do dwóch limitów ulgi.

Sposobem na zwiększenie efektywności dużej ulgi jest również budowa domu przez małżonków wspólnie (na zasadzie współwłasności) ze swoimi dziećmi⁴⁶.

Znaczącym mankamentem dużej ulgi mieszkaniowej jest to, że nie można odliczyć wydatków poniesionych na nabycie używanego już mieszkania czy domu. Jest to dotkliwie tym bardziej, że wobec trwającego ciągle kryzysu budownictwa mieszkaniowego i wyso-

⁴⁴ Art. 27a ust. 8 ustawy.

⁴⁵ Por. K. Michalczyk, dz. cyt., s. 62.

⁴⁶ Tamże, s. 62; T. Zajm, dz. cyt., s. 89.

kich cen nowo wybudowanych mieszkań częściej dochodzi do transakcji na wtórnym rynku. Stąd też, jeżeli ulga ta miałaby mieć rzeczywiście prorodzinny charakter, winna dotyczyć pierwszego zakupu każdego rodzaju mieszkania (domu) bez względu na to, czy jest ono nowe, czy używane.

3. Ulga na budownictwo wielorodzinne

Ulga związana z budownictwem wielorodzinnym istnieje od początku funkcjonowania ustawy. Do końca 1996 roku obowiązywała ona w niezmienionej formule. Od 1997 roku wprowadzono pewne ograniczenia, które znacznie zaostryły zasady korzystania z tej preferencji⁴⁷.

W aktualnym stanie prawnym ulga ta polega na pomniejszeniu podstawy opodatkowania o wydatki poniesione na następujące cele:

- a) budowę własnego lub stanowiącego współwłasność budynku mieszkalnego wielorodzinnego⁴⁸, z przeznaczeniem znajdujących się w nim – co najmniej pięciu - lokali na wynajem,
- b) zakup działki pod budowę tego budynku.

Odliczenie od dochodu poniesionych wydatków mieszkaniowych jest możliwe jedynie wtedy, gdy odnoszą się one do budynków położonych na terenie Polski. Aby skorzystać z tej ulgi wyasygnowane środki finansowe nie mogą zostać zaliczone do kosztów uzyskania przychodów. Podatnik nie może również uzyskać zwrotu zainwestowanych funduszy w jakikolwiek inny sposób. Należy pamiętać także o tym, iż prawo do zastosowania omawianej preferencji przysługuje wyłącznie wówczas, gdy znajdujące się w wybudowanym budynku wielorodzinnym lokale nie zostaną wynajęte osobom, które z właścicielem lub współwłaścicielem budynku łączą bliskie więzy

⁴⁷ Art. 26 ust. 1 pkt 8 ustawy w brzmieniu nadanym ustawą z dnia 21 listopada 1996 r.

⁴⁸ Ustawa nie definiuje pojęcia budynku mieszkalnego wielorodzinnego, co w praktyce nasuwało pewne wątpliwości – por. pismo Ministra Finansów z dnia 27 sierpnia 1996r. nr PO 2/10 – 5722 - 01146/96, opubl. w: D. Piecuch, *Interpretacje i wyjaśnienia Ministerstwa Finansów*, Bielsko-Biała 1998, s. 222; Pismo z dnia 24 października 1996r. nr PO 2/10 – 5731 – 01203/96, opubl. w: J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 247-248.

rodzinne. Stopień tego pokrewieństwa wyznacza zakres pierwszej grupy podatkowej w podatku od spadków i darowizn. Chodzi tutaj o małżonka, wstępnych, zstępnych, zięcia, synowe, rodzeństwo, pasierba, ojczyrna, macochę i teściów⁴⁹.

Zgodnie z ustawą podatnik korzystający z prezentowanej ulgi jest zobowiązany przez 10 lat - licząc od końca roku kalendarzowego, w którym otrzymał decyzję o pozwoleniu na użytkowanie budynku lub lokalu - przestrzegać warunków jej stosowania. Przez wskazany okres nie może on zatem:

- zbyć budynku, lokalu ani udziału we współwłasności,
- wynająć budynek lub lokal dla członków najbliższej rodziny (mieszcącym się w ramach I grupy podatkowej w podatku od spadków i darowizn),
- dokonać zmiany przeznaczenia budynku lub lokalu z mieszkaniowego na użytkowy lub przeznaczyć go na własne potrzeby.

Jeżeli podatnik nie zastosuje się do powyższych warunków, to obejmą go swoiste sankcje. Będzie bowiem zobligowany do wykazania w zeznaniu rocznym i doliczenia do dochodu uprzednio odliczonych kwot ulgi. Dodane do dochodu kwoty zwiększa się o 10% za każdy rok kalendarzowy brakujący do upływu ustawowego okresu 10 lat.

Przywilej ten, podobnie jak i wcześniej omawiane ulgi mieszkaniowe, nie jest skierowany do rodziny. Ma on być bodźcem stymulującym rozwój budownictwa mieszkaniowego w Polsce⁵⁰. Z uwagi jednak na konstrukcję i sposób stosowania może pośrednio jej sprzyjać.

Wynikające z tego rozwiązania korzyści mogą przybrać dwójakiego rodzaju postać. Dla podatników posiadających większe zasoby pieniężne stwarza ono dogodne warunki do ich zainwestowania. Umożliwia bowiem nie tylko wydatne zmniejszenie ciężaru podatkowego⁵¹ – praktyka potwierdza dużą efektywność tej ulgi – ale

⁴⁹ Art. 14 ust. 3, pkt 1 ustawy z dnia 28 lipca 1983r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U.97.16.89; zm. Dz.U.97.137.929, 97.139.932).

⁵⁰ Por. M. Staniszewski, dz. cyt., s. 229.

⁵¹ W 1999 roku można było odliczyć od dochodu 133.000 zł na każde mieszkanie przeznaczone na wynajem.

również osiągnięcie przychodu z tytułu czynszu na wynajmowane lokale. Ważne jest przy tym, że nie ma przeszkód, aby inwestycja ta przybrała formę rodzinnego przedsięwzięcia. Ustawa zezwala przecież na budowę zarówno własnego budynku jak i stanowiącego współwłasność⁵².

Realizacja powyższej inwestycji sprzyja z kolei wielu rodzinom, które nie posiadają jeszcze samodzielnego mieszkania. Wobec ciągle trwającego, chronicznego już wręcz braku dostatecznej ilości mieszkań, oferta taka ma dużą szansę na zetknięcie się z szerokim zainteresowaniem. Oczywiście zasadniczym warunkiem powodzenia tej operacji będzie odpowiednio ustalony poziom czynszu.

Z punktu widzenia rodziny atrakcyjność tej ulgi jest nieco zmniejszona poprzez pozbawienie prawa do jej zastosowania podatników, którzy wynajmują wybudowane lokale osobom należącym do najbliższego kręgu rodzinnego. Jej znaczenie osłabia również – identyczne jak w ulgach mieszkaniowych – ograniczenie limitu odliczeń. W przypadku małżeństw dotyczy on bowiem wydatków poniesionych łącznie przez oboje małżonków⁵³.

4. Uwagi końcowe

Nabywanie i utrzymanie własnego mieszkania (domu) jest dla rodziny problemem o priorytetowym znaczeniu. Obowiązujące obecnie ulgi mieszkaniowe, zapewniając zmniejszenie ciężaru podatkowego, stanowią niejednokrotnie wydatne wsparcie w osiągnięciu tego celu. Z tego punktu widzenia można uznać je za rozwiązanie sprzyjające rodzinie. Z drugiej jednak strony analiza ich konstrukcji wyraźnie wskazuje, iż głównym ich zadaniem jest nie tyle wspieranie rodziny, co pobudzanie koniunktury w sferze budowlanych inwestycji mieszkaniowych⁵⁴. Przyjęta formuła preferencji świadczy o tym, że skierowane są one nie do rodziny pragnącej nabyć po raz

⁵² Por. pismo Ministra Finansów z dnia 17 maja 1996r. nr PO 2/5 – 4348/0962/96, opubl. w: D. Piecuch, dz. cyt., s. 221; J. Serwacki, P. Kryczko, A. Nita, dz. cyt., s. 246-247.

⁵³ Art. 26 ust. 9 ustawy.

⁵⁴ Por. wyrok NSA z dnia 28 września 1994 r., sygn. akt III SA 226/94, opubl. w: *Vademecum podatnika nr 94...*, s. 158-159.

pierwszy swe upragnione lokum, lecz do osób samotnych osiągających wysokie dochody. Zawarcie związku małżeńskiego prowadzi bowiem do zastosowania swoistej “sankcji”, w postaci ograniczenia o połowę ustawowego limitu ulgi.

W świetle powyższej analizy trudno jest więc mówić o prorodzinnym charakterze ulg mieszkaniowych. Dlatego też, jeżeli państwo chce rzeczywiście przyczynić się do poprawy sytuacji mieszkaniowej polskich rodzin, należałoby gruntownie znowelizować obecnie obowiązujące regulacje. Wydaje się jednak, że najlepszym rozwiązaniem – z tych wszystkich względów, o których była wcześniej mowa – byłoby zastąpienie podatkowych ulg mieszkaniowych innego rodzaju instrumentem, umożliwiającym łatwiejsze nabycie własnego mieszkania czy domu.