

Karina Kurková

**KONSTRUKCJA „ODSETKOWEJ” ULGI MIESZKANIOWEJ
W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH
A WSPIERANIE PRZEZ PAŃSTWO
INDYWIDUALNYCH INWESTYCJI
BUDOWLANO-MIESZKANIOWYCH
(OCENA POLSKICH I CZESKICH ROZWIĄZAŃ)**

1. Wstęp

Sytuacja mieszkaniowa społeczeństwa jest jednym z elementów świadczących o poziomie rozwoju gospodarczego państwa. Jeżeli państwo samo nie jest w stanie zapewnić wzrostu nowej substancji mieszkaniowej, to w ramach prowadzonej polityki częstokroć wykorzystuje różne instrumenty wspierania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Jednym z takich instrumentów jest wykorzystanie polityki podatkowej i podatków w osiągnięciu określonych celów.

Zadania realizowane przez system podatkowy powszechnie są określane mianem funkcji. Jedną z funkcji podatków jest funkcja gospodarcza, polegająca m.in. na przyznaniu korzyści podatkowych w celu przyspieszenia rozwoju określonych dziedzin gospodarczych. Inną funkcją jest funkcja społeczna, polegająca m.in. na likwidacji nierówności społecznych. Wyodrębniana też bywa funkcja stymulacyjna dotycząca sfery zarówno gospodarczej, jak i pozagospodarczej. Funkcje te realizowane są poprzez odpowiednią konstrukcję podatków [3, s. 54-57].

Jednym z elementów kształtujących konstrukcję podatku jest ulga podatkowa, polegająca na zmniejszeniu obciążenia podatkowego w stosunku do sytuacji przyjętej za przeciętną w danym podatku.

Tego rodzaju preferencja podatkowa skierowana do podatników, którzy sami decydują się na rozwiązanie swojej sytuacji mieszkaniowej, nazywana jest ulgą mieszkaniową (budowlaną bądź budowlano-mieszkaniową) i występuje w konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych.

Państwo przerzucając na społeczeństwo konieczność zadbania o swoje miejsce bytowania, w różny sposób może odciążyć obywatela w ponoszonych przez niego

wydatkach na budowę domu lub zakup mieszkania. Rozwiązania polskie w tym zakresie są w ciągu ostatnich lat bardzo bogate. W dążeniu do doskonałości, ulgi ulegały i ulegają ciągłym zmianom, gdyż praktyka ich stosowania przez podatników uwidacznia niedoskonałości i stwarza możliwości nadużyć.

Politykę wspierania budownictwa indywidualnego poprzez ulgi w podatku dochodowym od osób fizycznych realizują również inne państwa. Niniejszy artykuł przybliża funkcjonowanie współczesnych ulg w dwóch krajach – Polsce i Czechach, jednak celem autora nie jest stwierdzenie, w którym państwie rozwiązania są lepsze. Wprowadzona analiza porównawcza ma być pomocna do podkreślenia pewnych cech i wskazania niedoskonałości oraz zalet omawianych ulg podatkowych.

2. Charakterystyka polskich ulg budowlano-mieszkaniowych

Ulg związane z zaspokajaniem własnych potrzeb mieszkaniowych osób fizycznych uregulowane są ustawą o podatku dochodowym od osób fizycznych [7]. System ulg w polskim prawie podatkowym jest nader rozbudowany, zwłaszcza w zakresie ulg budowlano-mieszkaniowych. Rozbudowanie to nie wynika z możliwości korzystania z różnych ulg, lecz z licznych zmian prawa w tym zakresie podczas ostatnich lat. Obecnie wielu podatników korzysta jeszcze z odliczeń, których już od dawna w wykazie ulg nie ma, pozostają tylko jako kontynuacje nieodliczonych we wcześniejszych latach wydatków ponoszonych np. na kupno działki pod budowę budynku mieszkalnego, jego budowę, kupno nowego budynku lub lokalu, wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni, nadbudowę lub rozbudowę strychu, przebudowę strychu, suszarni lub przystosowanie innego pomieszczenia do celów mieszkalnych oraz wykończenie lokalu mieszkalnego i oszczędzanie w kasie mieszkaniowej. Te „stare ulgi” nadal funkcjonują dla tych podatników, którzy nabyli do nich prawo w latach poprzednich. Odliczeniom od dochodu bądź od podatku, w zależności od czasu nabycia do nich prawa, podlega 19%¹ wydatków poniesionych na inwestycje (oczywiście do wysokości waloryzowanego górnego limitu). „Przeciąganie” ulg w ciągu wielu lat, kiedy faktycznie ich już nie ma, powoduje pewne sztuczne rozbudowanie wykazu wydatków na osobiste cele mieszkaniowe podatnika, umożliwiających zmniejszenie obciążenia podatkowego. Od roku 2002 faktycznie w ramach ulg budowlano-mieszkaniowych można nabyć prawo tylko do dwóch ulg: ulgi remontowej [7, art. 27a] i nowo wprowadzonej ulgi „odsetkowej” [7, art. 26b].

Ulga „odsetkowa” polega na odliczeniu od podstawy opodatkowania wydatków faktycznie poniesionych w roku podatkowym na spłatę odsetek od kredytu (pożyczki), udzielonego podatnikowi na sfinansowanie własnych potrzeb mieszkaniowych poprzez jedną ze wskazanych inwestycji [7, art. 26b, ust. 1; 8, s. 5-6]:

¹ W przypadku oszczędzania w kasie mieszkaniowej aż 30% zaoszczędzonej kwoty, w 2003 r. nie więcej niż 11 340 zł.

budowę budynku mieszkalnego,
 wniesienie wkładu budowlanego lub mieszkaniowego do spółdzielni mieszkaniowej na nabycie prawa do nowo budowanego budynku mieszkalnego albo mieszkania w takim budynku,
 kupno nowo wybudowanego domu lub mieszkania w takim domu od gminy lub od osoby, która wybudowała go w ramach wykonywania działalności gospodarczej,
 nadbudowę lub rozbudowę budynku na cele mieszkalne lub przebudowę (przystosowanie) budynku niemieszkalnego, jego części lub pomieszczenia niemieszkalnego na cele mieszkalne, jeśli w wyniku tych inwestycji powstanie samodzielne mieszkanie spełniające wymagania określone w przepisach prawa budowlanego.

Cele, na które powinien być przeznaczony kredyt, są zbliżone do celów mieszkaniowych, na które przysługiwała wcześniejsza „duża” ulga budowlana. Nie ma jednak odliczenia odsetek od kredytu zaciągniętego na kupno działki, na rozbudowę domu polegającą tylko na jego powiększeniu, na wykończenie mieszkania i na wkład do spółdzielni na mieszkanie z odzysku [8, s. 6].

Nie wszystkie kredyty zaciągnięte na zaspokojenie wyżej wymienionych celów mieszkaniowych dają prawo do ulgi. Należą tu kredyty, których udzielenie w jakikolwiek sposób wspierane jest przez państwo, tj. [7, art. 26b, ust. 3]:

- udzielane ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego towarzystwom budownictwa społecznego oraz spółdzielniom mieszkaniowym na budowę mieszkań na wynajem oraz spółdzielczych mieszkań lokatorskich,
- udzielane przez kasy mieszkaniowe,
- udzielane na usuwanie skutków powodzi,
- objęte wykupem odsetek ze środków z budżetu państwa.

Z punktu widzenia zaspokajania indywidualnych potrzeb mieszkaniowych poprzez podejmowanie własnych inwestycji przez osoby fizyczne, znaczenie ma niemożność korzystania z „odsetkowej” ulgi w przypadku kredytów zaciągniętych z kasy mieszkaniowej. A więc kredyt umożliwiający odliczenie musi być przyznany przez podmiot uprawniony na podstawie przepisów prawa bankowego albo przepisów o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych. Poza tym ów kredyt musi być zaciągnięty po 1 stycznia 2002 r. Z umowy kredytu musi wynikać, że dotyczy jednej z inwestycji wymienionych powyżej i wznoszonej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Kolejne warunki skorzystania z ulgi podatkowej związane są z samymi odsetkami podlegającymi odliczeniu. Po pierwsze muszą być one faktycznie zapłacone, a ich wysokość i termin zapłaty – udokumentowane. Nie mogą być również zaliczone w koszty uzyskania przychodów bądź zwrócone podatnikowi w jakiejkolwiek formie, ani odliczone od przychodów opodatkowanych ryczałtem.

Trzecia grupa warunków wymagających spełnienia dotyczy samej inwestycji finansowanej z kredytu, którego odsetki mają zmniejszać zobowiązanie podat-

kowe. Otóż inwestycję należy zakończyć w ciągu trzech lat, co należy potwierdzić pozwoleniem na użytkowanie budynku mieszkalnego lub zawiadomieniem o zakończeniu budowy. W przypadku kupna nowego domu lub mieszkania od gminy lub developera transakcję kończy się umową notarialną o przeniesieniu własności lub w przypadku wniesienia wkładu do spółdzielni – umową o spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego bądź umową o ustanowieniu odrębnej własności mieszkania albo o przeniesieniu na podatnika własności domu jednorodzinnego.

Spełnienie powyższych warunków i tak nie umożliwia skorzystania z ulgi „odsetkowej”, jeżeli podatnik lub nawet jego współmałżonek korzystali z jakiegokolwiek ulgi budowlanej w latach poprzednich²

Wcześniej, przewidziane polskim prawem podatkowym, ulgi budowlano-mieszkaniowe umożliwiały bieżące zmniejszanie obciążeń podatkowych o część wydatków ponoszonych na cele mieszkaniowe. Nowa ulga wyraźnie zmniejsza korzyści finansowe podatnika, pozwalając na odliczenie zapłaconych odsetek dopiero w zeznaniu podatkowym składanym za rok podatkowy, w którym została zakończona dana inwestycja. Co więcej, wprowadzie odsetki zapłacone w okresie przed zakończeniem można rozliczyć w ciągu dwóch lat (również w roku następującym po roku, w którym po raz pierwszy dokonano odliczenia), ale w kolejnych latach płaconych odsetek można odliczać je tylko na bieżąco jednorocznie. Jeżeli podatku nie wystarczy na odliczenie, niewykorzystana część przepada.

Kolejne ograniczenie polega na tym, że odliczeniu podlegają tylko odsetki od tej części kredytu, która odpowiada górnemu limitowi wydatków objętych dużą ulgą budowlaną³

Chcąc ocenić efektywność ulgi, należałoby przeprowadzić wiele różnowariantowych wyliczeń, gdyż system, czas spłaty oraz waluta kredytu będą decydować o wysokości płaconych i w efekcie odliczanych odsetek.

Celem niniejszego artykułu wszakże jest wskazanie samej konstrukcji nowej ulgi budowlanej, wprowadzonej w ramach reformy systemu ulg podatkowych⁴. Z kolei opisana konstrukcja pozwala na zmniejszanie zobowiązania podatkowego:

- po pierwsze poprzez odliczenie faktycznie zapłaconych odsetek (czyli im więcej zapłacono, tym więcej do odliczenia),
- po drugie poprzez odliczenie od podstawy opodatkowania (czyli im większa stawka podatkowa podatnika, tym większe korzyści z ulgi),
- po trzecie jest to ulga „nie przechodząca” na lata następne (czyli im wyższa podstawa opodatkowania, tym większe szanse na odliczenie całości zapłaconych odsetek).

² Tylko ulga remontowa nie wyklucza skorzystania z prawa do nowej ulgi „odsetkowej”

³ W roku 2003 jest to kwota 189 000 zł.

⁴ Dyskutowana i realizowana reforma ulg podatkowych ma na celu przede wszystkim zmniejszenie liczby i zakresu ulg w celu ograniczenia nadużyć i zwiększenia wpływów budżetowych.

Konkluzja z tego taka, że w ślad za poprzednimi ulgami budowlanymi, nowa „odsetkowa” ulga również stworzona jest dla osób zamożniejszych. Nie wspominając o stworzeniu błędnego koła – im inwestor bogatszy, tym większa zdolność kredytowa i tym większy kredyt możliwy do uzyskania i tym większe zmniejszenie obciążeń podatkowych.

3. Czeska ulga budowlano-mieszkaniowa

Opodatkowanie osób fizycznych w Czechach reguluje Ustawa o podatkach dochodowych nr 586 z 1992 r. z późn. zm. [10], która od roku 1998, wspierając mieszkalnictwo, umożliwia zmniejszenie ciężaru podatkowego o pewne wydatki związane z zaspokajaniem przez podatników swoich potrzeb mieszkaniowych. Ulgą tą, należąca do tzw. „nieopodatkowanej części podstawy opodatkowania”, określona w § 15, ust. 10 i 11 ww. ustawy, polega na możliwości odliczenia od dochodu odsetek zapłaconych z tytułu kredytu zaciągniętego z kasy budowlanej, kredytu hipotecznego oraz kredytów zaciągniętych w związku z powyższymi kredytami⁵, wykorzystanego na finansowanie potrzeb mieszkaniowych, w wysokości nie przekraczającej 300 000 czk⁶ na jedno gospodarstwo domowe w skali roku podatkowego.

Analizując powyższą ulgę mieszkaniową, należałoby przyjrzeć się zakresowi ulgi zarówno pod kątem kierunków wydatkowania środków, jak i pod kątem źródeł pochodzenia wydatkowanych środków.

Ustawa dokładnie określa pojęcie „potrzeb mieszkaniowych”, czyli celu wykorzystania kredytu, tak by można było skorzystać z preferencji podatkowej.

Przez pojęcie „potrzeba mieszkaniowa” rozumiana jest [2, s. 62-71; 10, § 15, ust. 10]:

- budowa budynku mieszkalnego, domku rodzinnego⁷, mieszkania własnościowego lub zmiana budowlana (np. nadbudowa, rozbudowa, adaptacja, remont kapitalny). Do 2000 r. warunkiem skorzystania z ulgi było dokonanie odbiorów przed upływem 4 lat od podpisania umowy kredytowej, jednak od roku 2001 takiego wymogu czasowego nie ma; zakup gruntu pod budowę domu mieszkalnego, domku rodzinnego lub mieszkania, pod warunkiem rozpoczęcia budowy przed upływem 4 lat od zawarcia umowy kredytowej, jak też zakup gruntu w związku z kupnem domu mieszkalnego lub rodzinnego bądź rozpoczętą budową. Wykluczony z preferencji

⁵ Kredyty powiązane zostaną opisane w dalszej części artykułu.

⁶ Przy zastosowaniu zaokrąglonego kursu na poziomie 0,135 równowartość wynosi 40 500 zł.

⁷ Według czeskich przepisów te dwa pojęcia są rozróżniane. Budynek mieszkalny to budynek przeznaczony przede wszystkim do celów mieszkalnych, przy czym niewykluczone są pomieszczenia służące działalności gospodarczej lub o innym przeznaczeniu niemieszkalnym. Domek rodzinny to budynek z przeważającą powierzchnią mieszkalną, obejmujący najwyżej trzy odrębne mieszkania, dwie kondygnacje nadziemne, jedną podziemną oraz strych.

podatkowej jest zakup działki budowlanej, z zamiarem budowy (choć w rzeczywistości niepodjętej);

zakup domu mieszkalnego, domku rodzinnego lub mieszkania albo rozpoczętej budowy, przy czym prawo do ulgi następuje z chwilą przeniesienia prawa własności na kupującego, czego potwierdzeniem jest wpis do katastru nieruchomości;

splata wkładu członkowskiego lub wkładu na rzecz osoby prawnej (spółdzielni, spółki) przez jej członka lub wspólnika w celu uzyskania prawa najmu lub innej podstawy do użytkowania mieszkania, lub domku rodzinnego, utrzymanie⁸ i zmiany budowlane budynku mieszkalnego, domku rodzinnego lub mieszkania własnościowego, lub wynajmowanego, lub używanego (np. przez dzieci najemcy),

uregulowanie niepodzielnej współwłasności małżonków (wspólnoty majątkowej) lub współspadkobierców, jeżeli przedmiotem uregulowania jest udział związany z pozyskaniem mieszkania, domku rodzinnego lub domu mieszkalnego. Przykładowo, jeżeli jeden ze współmałżonków po rozwodzie (lub jeden ze spadkobierców) ureguje udział związany z pozyskaniem mieszkania z kredytu z kasy budowlanej lub kredytu hipotecznego, może skorzystać z omawianej ulgi podatkowej;

uregulowanie za przeniesienie praw członkowskich i obowiązków spółdzielni lub udziału w spółce prawa handlowego przeprowadzone w związku z przeniesieniem prawa najmu lub innego do użytkowania mieszkania na inną osobę fizyczną (np. odstępnę za przeniesienie praw członkowskich związanych z prawem użytkowania mieszkania będącego własnością spółdzielni mieszkaniowej); ten tytuł do odliczenia od dochodu wprowadzono w roku 2001;

splata kredytu lub pożyczki wykorzystanej na finansowanie wyżej wymienionych potrzeb mieszkaniowych. Chodzi o refinansowanie wcześniejszych kredytów komercyjnych lub np. pożyczek zaciągniętych u krewnych.

W przypadku gdy wyżej wymienione własne potrzeby mieszkaniowe podatnika (wykluczając działalność gospodarczą i budowę pod wynajem) są finansowane z określonych kredytów, odsetki płacone przez podatnika można odliczyć od dochodu.

Jak już wspomniano, nie każdy kredyt zaciągnięty na cele mieszkaniowe daje taką możliwość. Odliczenie odsetek dotyczy tylko dwóch rodzajów kredytów – kredytu w ramach tzw. systemu oszczędzania budowlanego (*stavební spoření*), kredytu hipotecznego oraz kredytów z nimi związanych.

Osoba systematycznie oszczędzająca w kasie budowlanej może w niej zaciągnąć kredyt nazywany *kredytem z oszczędzania budowlanego*. Zgodnie z ustawą o systemie oszczędzania budowlanego i wspieraniu oszczędzania budowlanego

⁸ Utrzymanie w dobrym stanie, by nie dopuścić do zagrożenia pożarowego i sanitarnego, do utraty wartości lub zmiany wyglądu, przedłużając maksymalnie żywotność budynku.

przez państwo⁹ minimalny okres trwania umowy z kasą budowlaną¹⁰, by uzyskać prawo do zaciągnięcia kredytu, wynosi dwa lata.

W związku z powyższym kredytem udzielony może zostać również tzw. *kredyt pomostowy* (*kredyt pośredni, kredyt szybki*). Jest on udzielany przez kasę budowlaną tym klientom, którzy jeszcze nie spełniają warunków do udzielenia właściwego kredytu z oszczędzania budowlanego. Jest on wyżej oprocentowany i kończy się w momencie, kiedy klient spełni warunki, czyli zrealizuje minimalny okres oszczędzania oraz współczynnik oceniający przeliczany na podstawie zaoszczędzonej przez klienta sumy.

Drugim rodzajem kredytu, umożliwiającym skorzystanie z omawianej preferencji podatkowej, jest *kredyt hipoteczny*. W tym celu może on zostać udzielony tylko przez bank lub oddział banku zagranicznego i podstawowym jego zabezpieczeniem jest prawo zastawne na nieruchomości położonej na terenie Republiki Czeskiej. W tym miejscu należałoby również nadmienić, że spłacanie kredytów hipotecznych w Czechach może być dotowane przez państwo w ramach wspierania budownictwa mieszkaniowego. Na podstawie rozporządzeń Rady Ministrów¹¹ wsparcie finansowe państwa udzielane jest osobom fizycznym w formie dotacji państwowej w postaci pokrycia części odsetek z kredytu hipotecznego. Dotacji państwowej udziela bank hipoteczny na wniosek korzystającego z kredytu. Dla celów podatkowych odsetki podlegające odliczeniu od dochodu należy pomniejszyć o wysokość dotacji państwa.

W związku z kredytem hipotecznym na potrzeby mieszkaniowe chcąc skorzystać z ulgi podatkowej, można zaciągnąć także *kredyt przedhipoteczny* i *kredyt uzupełniający*.

Kredyt przedhipoteczny udzielany jest przed właściwym kredytem hipotecznym do czasu, kiedy klient będzie dysponował już nieruchomością stanowiącą zabezpieczenie kredytu. Udzielany jest zazwyczaj na planowaną budowę nieruchomości.

Kredyt uzupełniający udzielany jest równolegle z kredytem hipotecznym na dofinansowanie nieruchomości (zabezpieczany jest również daną nieruchomością), ponieważ same kredyty hipoteczne są udzielane maksymalnie do wysokości 70% wartości nieruchomości.

Łączna suma odsetek zapłaconych od wszystkich kredytów zaciągniętych na sfinansowanie potrzeb mieszkaniowych, o które obniża się podstawę opodatkowania.

⁹ Zákon č. 96/1993 Sb., o stavebním spoření a státní podpoře stavebního spoření ve znění pozdějších předpisů.

¹⁰ Uczestnikiem oszczędzania budowlanego może być osoba fizyczna zamieszkała na stałe w RCz wraz z numerem pesel przydzielonym przez organ RCz. Dotacja państwowa udzielana jest obywatelowi do zaoszczędzonej kwoty i nie ma nic wspólnego z później płaconymi odsetkami od kredytu.

¹¹ Nařízení vlády č. 244/1995 Sb., kterým se stanoví podmínky státní finanční podpory hypotečního úvěrování bytové výstavby ve znění nařízení vlády č. 276/1996 Sb., kterým jsou upraveny podmínky státní finanční podpory hypotečního úvěrování bytové výstavby.

wania, nie może przekroczyć kwoty 300 000 czk w ramach jednego gospodarstwa domowego. Jest to limit dotyczący wszystkich osób pozostających w gospodarstwie domowym¹², przy czym należy też zauważyć, że jeżeli z jednego kredytu korzystają osoby z odrębnych gospodarstw domowych, maksymalna wartość odliczeń dotyczy każdego gospodarstwa domowego oddzielnie.

Podany powyżej limit dotyczy roku podatkowego i jego wykorzystanie zależne jest od liczby miesięcy, w których faktycznie spłacano kredyt w roku podatkowym. Ulga związana z odliczaniem odsetek od kredytów może być uwzględniana co miesiąc przez pracodawcę w momencie obliczania zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych do wysokości limitu miesięcznego 25 000 czk¹³. By limit ten nie został przekroczony, pracownik musi złożyć na piśmie pracodawcy swoje honorowe oświadczenie na druku „Oświadczenia do celów podatkowych”

Pracodawca wyliczając miesięczne zaliczki na podatek, obniża podstawę opodatkowania o 1/12 przewidywanej¹⁴ łącznej sumy rocznych odsetek w zaokrągleniu do całych 100 koron w dół za miesiąc kalendarzowy, z uwzględnieniem odliczenia maksymalnego.

Warunkiem zastosowania miesięcznych odliczeń z tytułu płaconych odsetek od ww. kredytów przez pracodawcę jest złożenie przez pracownika pisemnego oświadczenia przed upływem 30 dni od momentu zatrudnienia i co roku do 15 lutego za dany rok podatkowy, zawierającego informacje o tym [2, s. 93]:

- czy są miesięcznie spłacane raty kredytu w wysokości określonej przez kasę budowlaną lub bank,
czy i w jakiej wysokości inna osoba korzysta równolegle z prawa do odliczania odsetek od podstawy opodatkowania,
czy przedmiot potrzeby mieszkaniowej będącej własnością podatnika (w przypadku budowy i zmiany budynku po odbiorach) jest używany do własnych celów mieszkaniowych lub współmałżonka, dzieci, rodziców lub dziadków,
czy kwota odsetek, odliczanych od dochodu wszystkich uczestników umów kredytowych pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym, w poprzednim roku kalendarzowym nie przekroczyła 300 000 czk.

W przypadku gdy pracownik nie spłaca rat kredytu wraz z odsetkami należycie i w terminie, powyższa ulga może być zastosowana dopiero w rocznym rozliczeniu podatkowym, w którym ujmowane są również ewentualne różnice między przewidywaną wysokością płaconych odsetek a faktycznie zapłaconą ich sumą.

¹² Na podstawie § 115 Kodeksu cywilnego są to osoby fizyczne mieszkające ze sobą na stałe i wspólnie ponoszące wydatki na swoje potrzeby.

¹³ Przy zastosowaniu zaokrąglonego kursu na poziomie 0,135 równowartość wynosi 3375 zł.

¹⁴ Na podstawie potwierdzenia wystawionego przez kasę budowlaną lub bank.

4. Zakończenie

Polskie „stare” ulgi budowlane polegały na odliczaniu najpierw od dochodu, później od podatku 19% ponoszonych przez podatnika wydatków, objętych pewnym górnym (stosunkowo wysokim) limitem. Taka konstrukcja ulgi wyraźnie preferowała podatników „zamożnych”, którzy odliczali to, co wydali. A ponieważ wydawali dużo, korzystali nieraz przez długie okresy, z coraz to wyższych odliczeń, które umożliwiały ich waloryzowany limit. Nowa ulga „odsetkowa”, polegająca na odpisaniu odsetek od dochodu przed opodatkowaniem, jest również najbardziej korzystna dla podatników osiągających najwyższe dochody. Te osoby pomniejszą dochód opodatkowany najwyższą stawką 40%, czyli taki procent odsetek odliczą. Co więcej, ta zamożniejsza część podatników może sobie pozwolić na zaciągnięcie kredytu w maksymalnej wysokości. Natomiast osoby mieszczące się w pierwszym progu podatkowym tracą powtórnie (chciałoby się rzec „po raz *n*-ty”), bowiem odliczą tylko 19% i to z niewielkiej kwoty, bo bank nie przyzna im raczej kredytu w wysokości możliwego limitu odliczeń (189 000 zł) ze względu na niską zdolność kredytową. No i oczywiście są one zagrożone ryzykiem niezakończenia budowy w ciągu 3 lat, co uniemożliwi korzystanie z ulgi w ogóle.

A więc czy nowa konstrukcja ulgi budowlanej ma rozwiązać problemy, jakie nawarstwiły poprzednie ulgi budowlane? Jeden z pewnością tak, wpływy do budżetu nie będą już tak ograniczane przez oddziaływanie ulg. Wprawdzie echo wcześniejszych odliczeń jeszcze trochę potrwa, ale za to nowa ulga przez pierwsze trzy lata funkcjonowania raczej nie spowoduje zmniejszeń wpływów budżetowych. Powodem reformy systemu ulg podatkowych były również nadużycia, do których skłaniały, tak przychylne zamożnym, dotychczasowe ulgi. Jednak czy ulga ponownie skonstruowana dla bogatszych, tym razem zniechęci ich do pewnych nadużyć?

Kolejną kwestią jest polityka państwa w zakresie wspierania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego. Aspekt ten został zasygnalizowany na wstępie i autorka przychyliła się do poglądu prezesa firmy doradczej REAS sp. z o.o., Kazimierza Kirejczyka, że ulga nie będzie czynnikiem decydującym w najbliższym czasie o zakupie domu lub mieszkania, może natomiast skłonić do odważniejszego korzystania z kredytów [8, s. 17]. A więc wykorzystanie ulgi „odsetkowej” w konstrukcji podatku dochodowego może nie realizować przypisywanych mu funkcji.

Porównując rozwiązania w zakresie ulg budowlanych tylko na przykładzie Polski i Czech, wydaje się, że instrument ten przychylniejszy jest dla czeskich inwestorów indywidualnych. Co więcej, sama polityka państwa w zakresie wspierania budownictwa indywidualnego i wspierania potrzeb mieszkaniowych wydaje się być bardziej kompleksowa. Instytucją wspierającą rozwój budownictwa są kasy budowlane. Korzyści dla inwestora są podwójne: po pierwsze do zaoszczędzanej

kwoty lub płaconych odsetek państwo dopłaca, po drugie odsetki płacone od zaciągniętego kredytu są odliczane jako ulga podatkowa. Wprawdzie w Polsce oszczędzanie w kasach mieszkaniowych przed rokiem 2002 dawało prawo do ulgi z tytułu wydatków poniesionych w związku z systematycznym gromadzeniem oszczędności na rachunku oszczędnościowo-kredytowym w banku prowadzącym kasę mieszkaniową, jednak odsetki od później zaciągniętego kredytu, choć niższe w porównaniu z innym kredytem komercyjnym czy hipotecznym, nie zostały już objęte preferencją podatkową. Należy się spodziewać, że likwidacja ulgi przypisanej kasom mieszkaniowym spowoduje zahamowanie ich rozwoju.

Sama konstrukcja ulg odsetkowych w omawianych krajach jest podobna, zapłacone odsetki faktycznie odliczane są od dochodu, różna jednak jest ich kwota. W Polsce limit stanowi kwota kredytu, w Czechach kwota zapłaconych odsetek, czyli z punktu widzenia ulgi dla podatnika nie ma tutaj bezpośredniego znaczenia system kredytu, okres spłaty i waluta, w Polsce natomiast są to czynniki determinujące kwotę odliczeń, czyli świadczące o efektywności danej ulgi. Prostem w wykorzystaniu i z pewnością łatwiejszym dla organów kontrolnych jest „nieprzechodzenie” niewykorzystanej części ulgi na kolejne lata.

Kwestią przemawiającą na korzyść czeskich rozwiązań jest też rozwiązanie wspierania indywidualnych inwestycji budowlano-mieszkaniowych poprzez ulgę podatkową. Ulga jest jedna, obejmująca tylko odsetki od kredytów zaciągniętych na szeroko zdefiniowane potrzeby mieszkaniowe. W Polsce zaś, pomijając nawet funkcjonowanie jeszcze na zasadzie „przeżycia” starych ulg, obecnie funkcjonują dwie ulgi: odsetkowa i remontowa.

Samo nabycie prawa do ulgi w Polsce jest bardziej ograniczone, chociażby krótkim terminem realizacji inwestycji. Pewne wydatki związane z inwestycją budowlaną są całkowicie wyłączone z preferencji podatkowych (np. wydatki na zakup działki pod budowę).

Odrębną sprawą jest ocena podstawowej istoty ulgi, wpływu na zmniejszenie zobowiązania podatkowego inwestora. Również tutaj czeskie rozwiązanie wydaje się być bardziej korzystne dla podatnika, gdyż może on korzystać z comiesięcznego zmniejszania podstawy opodatkowania o płacone odsetki, nie czekając na rozliczenie roczne.

Podsumowując ocenę wprowadzonych instrumentów polityki państwa w zakresie wspierania indywidualnego budownictwa mieszkaniowego, trudno się oprzeć wrażeniu, że polskie rozwiązania nie są idealne. Preferowanie podatkowe osób zamożniejszych, które nie potrzebują specjalnych zachęt do wydatkowania na cele mieszkaniowe, wydaje się mijać z celem zapewnienia godziwego bytu całemu społeczeństwu.

Czeskie rozwiązania podatkowe, chociaż dla podatników mniej zamożnych nie do końca atrakcyjne, wydają się być w połączeniu z systemem oszczędzania budowlanego o wiele bardziej zachęcające do własnego zakupu mieszkania lub budowy domu.

W zamieszczonej poniżej tab. 1 autor podjął próbę przedstawienia niedoskonałości i zalet ulgi „odsetkowej” w omawianych dwóch krajach. Odniesienie polskich rozwiązań do tylko jednego kraju jest oczywiście dla obiektywnej oceny mało wystarczające, jednak również umożliwia wyraźniejsze dostrzeżenie cech charakterystycznych.

Tabela 1. Wady i zalety budowlanych ulg „odsetkowych”

	Rzeczpospolita Polska	Republika Czeska
Zalety	– ulga „nieprzechodząca” – prostsza w zastosowaniu od wcześniejszych ulg budowlano-mieszkaniowych – stwarzająca mniej możliwości do nadużyć aniżeli „stara” ulga mieszkaniowo-budowlana	– ulga „nieprzechodząca” – bezterminowość realizacji inwestycji – możliwość wykorzystania na większą liczbę kredytów – miesięczne zmniejszenie obciążeń podatkowych – szeroko zdefiniowane potrzeby mieszkaniowe – powiązanie z innymi formami wspierania budownictwa
Wady	– korzystniejsza dla osób zamożniejszych – efektywność ulgi zależna od cech kredytu – krótki okres realizacji inwestycji – przysługuje na 1 kredyt – zawężony zakres inwestycji budowlano-mieszkaniowych – brak powiązania z innymi formami wspierania budownictwa	– korzystniejsza dla osób zamożniejszych – obciążenie administracyjne pracodawcy w przypadku korzystania przez pracownika z miesięcznych odliczeń od dochodu – odliczenie przysługuje tylko za miesiące, w których faktycznie odsetki są spłacane

Źródło: opracowanie własne.

Ewolucja konstrukcji podatku dochodowego od osób fizycznych w Polsce z pewnością będzie kontynuowana w kierunku doskonałości, jednak większe znaczenie należałoby przypisać również innym instrumentom wspomagania rozwoju budownictwa w celu stworzenia kompleksowego systemu na rzecz rozwiązywania problemów mieszkaniowych społeczeństwa.

Literatura

- [1] Cackowska-Kiwior M., *Ulgą odsetkowa od kredytu mieszkaniowego*, „Przegląd Podatkowy” 2003 nr 4.
- [2] Dobešová K., *Nezdanitelné částky ze základu daně z příjmů zaměstnanců a dalších fyzických osob v roce 2002*, Pragoeduca, Praha 2002.
- [3] Dolata S., *Podstawy wiedzy o podatkach i polskim systemie podatkowym*, Uniwersytet Opolski, Studia i monografie nr 274, Opole 1999.
- [4] *Koszty uzyskania przychodów, ulgi i limity w latach 2002 i 2003*, „Przegląd Podatkowy” 2003 nr 1.

- [5] Nykiel W., *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- [6] *Ulgi, odliczenia, zwolnienia przedmiotowe*, „Przegląd Podatku Dochodowego” nr 2, GOFIN, Gorzów Wlkp., 20.01.2003.
- [7] Ustawa z 26 lipca 1991 o podatku dochodowym od osób fizycznych z późn. zm. (j.t. DzU z 2000 r. nr 14, poz. 176, nr 22, poz. 270, nr 60, poz. 703, nr 70, poz. 816, nr 104, poz. 1104, nr 117, poz. 1228, nr 122, poz. 1324; z 2001 r. nr 4, poz. 27, nr 8, poz. 64, nr 52, poz. 539, nr 73, poz. 764, nr 74, poz. 784, nr 88, poz. 961, nr 89, poz. 968, nr 102, poz. 1117, nr 106, poz. 1150, nr 110, poz. 1190, nr 125, poz. 1363 i 1370, nr 134, poz. 1509, z 2002 r.: nr 25, poz. 253, nr 134, poz. 1509, nr 74, poz. 676, nr 89, poz. 804, nr 135, poz. 1146, nr 141, poz. 1182, nr 169, poz. 1384, nr 184, poz. 1515).
- [8] Wojtasik P., Kirejczyk K., Kulczycka A., Witkowski A., *Nowa ulga dla budujących. Zasady odliczania odsetek od kredytu mieszkaniowego*, *Poradnik Muratora*, „Murator” 2002 nr 1.
- [9] Wójtowicz W., *Podatek dochodowy od osób fizycznych*, [w:] *Zarys finansów publicznych i prawa finansowego*, red. W. Wójtowicz, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa 2002.
- [10] Zákon č. 586/1992 Sb. o daních z příjmů z późn. zm.: č. 35/1993 Sb., č. 96/1993 Sb., č. 157/1993 Sb., č. 196/1993 Sb., č. 323/1993 Sb., č. 42/1994 Sb., č. 75/1994 Sb., č. 85/1994 Sb., č. 114/1994 Sb., č. 259/1994 Sb., č. 5/1995 Sb., č. 32/1995 Sb., č. 87/1995 Sb., č. 118/1995 Sb., č. 149/1995 Sb., č. 248/1995 Sb., č. 28/1996 Sb., č. 316/1996 Sb., č. 18/1997 Sb., č. 88/1997 Sb., č. 151/1997 Sb., č. 209/1997 Sb., č. 210/1997 Sb., č. 227/1997 Sb., č. 22/1998 Sb., č. 111/1998 Sb., č. 149/1998 Sb., č. 168/1998 Sb., č. 333/1998 Sb., č. 63/1999 Sb., č. 129/1999 Sb., č. 144/1999 Sb., č. 170/1999 Sb., č. 225/1999 Sb., č. 3/2000 Sb., č. 17/2000 Sb., č. 27/2000 Sb., č. 72/2000 Sb., č. 100/2000 Sb., č. 103/2000 Sb., č. 121/2000 Sb., č. 132/2000 Sb., č. 241/2000 Sb., č. 340/2000 Sb., č. 492/2000 Sb., č. 99/2001 Sb., č. 117/2001 Sb., č. 120/2001 Sb., č. 239/2001 Sb., č. 453/2001 Sb., č. 483/2001 Sb., č. 50/2002 Sb., č. 128/2002 Sb., č. 145/2002 Sb., č. 198/2002 Sb., č. 210/2002 Sb., č. 260/2002 Sb., č. 308/2002 Sb. i č. 575/2002 Sb.

CONSTRUCTION OF „INTEREST” HOUSING ALLOWANCES IN THE INCOME TAX ON NATURAL PERSONS VS. SUPPORTING INDIVIDUAL BUILDING-HOUSING INVESTMENTS BY THE STATE (EVALUATION OF POLISH AND CZECH SOLUTIONS)

Summary

The present article aims at bringing closer one of the forms of supporting the development of the individual housing building industry by the state, which are the allowances in the income tax on natural persons. Because of the use of the article, the author concentrates on the newest regulations limiting the study to the „interest” housing allowance functioning in Poland since 2002. In order to value and criticize this institution, for comparison there were presented the solutions in this field used in the Czech Republic – the country so similar to Poland as regards economic and social position.

Through the analysis of the construction of interest allowance, the author tries to answer the question if such an allowance constitutes the encouragement to embark on own building-housing investment and who is going to benefit from its sophisticated form.