



RZECZPOSPOLITA POLSKA
Rzecznik Praw Obywatelskich

Warszawa, 3 lipca 1997 r.

247694/97/VI/AB-Z

TRYBUNAŁ KONSTYTUCYJNY

W A R S Z A W A

**Wniosek
Rzecznika Praw Obywatelskich**

Na podstawie art. 16 ust. 2 pkt 2 ustawy z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz 471) oraz art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. z 1991 r. Nr 109, poz. 470 z późn.zm.)

wnoszę

o stwierdzenie przez Trybunał Konstytucyjny, że art. 9 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 137, poz. 638), w części, w jakiej zmienia z dniem 1 stycznia 1997 r. przepisy dotyczące ulg mieszkaniowych (inwestycyjnych i remontowych - art. 1 pkt 12 i pkt 15) - jest sprzeczny z konstytucyjną zasadą państwa prawnego ustanowioną przez art. 1 Przepisów Konstytucyjnych utrzymanych w mocy przez art. 77 Ustawy Konstytucyjnej z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą, a wykonawczą RP oraz o samorządzie terytorialnym (Dz.U. Nr 84, poz. 434), a w szczególności wynikającą z niej zasadą zaufania obywatela do Państwa.

U z a s a d n i e

I. Zasadniczym celem podatków jest pokrycie obciążeń publicznych. Przepisy podatkowe - zwłaszcza przez system ulg i zwolnień od podatku - realizują także inne ważne cele społeczne zachęcając lub zniechęcając obywateli do podejmowania przez nich określonych działań. Wreszcie - przez stabilność systemu podatkowego przyczyniają się do kształtowania właściwych poglądów na temat obowiązków obywatelskich wobec Państwa w dziedzinie uczestniczenia w pokrywaniu wydatków publicznych.

System podatkowy wywiera ogromny wpływ na życie społeczne. Obywatele dostosowują bowiem swe działania do obowiązującego systemu podatkowego, dokonując określonych czynności z uwzględnieniem tego, jakie konsekwencje czynności te wywrą w sferze ich zobowiązań podatkowych. Każda zmiana systemu podatkowego wywołuje w związku z tym wśród podatników zrozumiałe zainteresowanie.

Okres transformacji ustrojowej, przez jaką przechodzi obecnie Polska, wymaga wielu zmian prawa podatkowego. Zmiany te nie mogą jednak naruszać podstawowych zasad, jakie charakteryzują demokratyczne państwo prawa. Zasady te wymagają w szczególności, aby każdy obywatel mógł przewidzieć we właściwym czasie, jaki system podatkowy będzie obowiązywał w najbliższej przyszłości i aby w oparciu o tę wiedzę mógł zaplanować swoją aktywność życiową. W sytuacji, gdy zmiany w obowiązujących ustawach podatkowych następują corocznie i to dopiero przy uchwalaniu przez Sejm ustawy budżetowej, a więc w końcu roku kalendarzowego należy starać się, aby nie powstał stan niepewności prawa, naruszający zasadę zaufania obywateli do państwa (art. 1 Przepisów Konstytucyjnych).

Zasady te zostały - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - naruszone przez ustawę z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 137, poz. 638), która zmieniła na 32 dni przed zakończeniem roku kalendarzowego i wejściem jej w życie (licząc od dnia jej ogłoszenia w Dzienniku Ustaw) - 30 artykułów obowiązującej ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w tym szczególnie istotne dla obywateli dotychczasowe zasady odliczeń od należności podatkowych:

- wydatków inwestycyjnych mieszkaniowych łącznie z zakupem działki pod budowę,
- wydatków na remonty i modernizację mieszkania lub domu.

II. W warunkach polskich mieszkanie jest nadal dobrem trudno dostępnym. Podatkowe ulgi mieszkaniowe mają więc wielkie znaczenie gospodarcze i społeczne.

Ustawodawca, w zależności od systemu i wielkości skali opodatkowania, koncepcji ekonomiczno-społecznej, a także od kondycji budżetu Państwa, może wprowadzać ulgi i zwolnienia podatkowe albo je ograniczać i znosić. Jak to wskazał Trybunał Konstytucyjny w orzeczeniu z dnia 29 maja 1996 r. (sygn.akt K.22/95) „w świetle przyjętych w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych rozwiązań (...) ustawodawca nie wprowadził (...) ogólnej zasady odliczania wszelkich sum wydatkowanych przez podatnika na cele mieszkaniowe, lecz dokonał swoistej specyfikacji zwolnień, ograniczając je przedmiotowo. Analiza tej specyfikacji pozwala stwierdzić, że intencją ustawodawcy było stworzenie mechanizmu wspierającego przede wszystkim budowę nowych domów i mieszkań, lub innymi słowy stymulowanie działań prowadzących do powiększenia istniejącej substancji mieszkaniowej”.

Ulgi podatkowe związane z ponoszeniem przez podatników wydatków na cele mieszkaniowe prowadzą do ograniczenia zastosowania norm podatkowych o charakterze ogólnym. Ulgi podatkowe prowadzą więc do uszczuplenia dochodów budżetu państwa. Ustawodawca posiada w konsekwencji kompetencje do oceny skutków, do jakich prowadzić mogą w praktyce dane ulgi. Wielkość i rodzaj tych skutków powodować może w pewnych sytuacjach ograniczenie lub zmienianie przez ustawodawcę istniejących ulg (orzeczenie TK syg. K 22/95).

Uprawnienia ustawodawcy nie są jednak nieograniczone. W państwie prawnym ustawodawca powinien w szczególności liczyć się z istniejącym już systemem podatkowym, na tle którego ukształtowały się określone zwyczaje i określona wiedza oraz - odbierając lub zmniejszając ulgi albo zwolnienia podatkowe - wprowadzać zmiany w taki sposób, aby nie narażać na szwank znajdujących się w toku realizacji interesów podatników, szczególnie gdy zmienia się stan prawny w zakresie odliczania wydatków od podstawy opodatkowania obowiązujący stosunkowo długo, w danym wypadku nieprzerwanie przez okres 5 lat kalendarzowych. W takim przypadku okres potrzebny na przygotowanie się podatników do zamierzonych zmian musi być odpowiednio wydłużony, a przepisy przejściowe odpowiednio rozbudowane, szczególnie gdy zmiana dotyczy także samego sposobu odpisywania wydatków (zamiast dotychczasowego odpisywania od podstawy opodatkowania - odpisywanie od wyliczonego podatku).

Wprawdzie ustawodawca ustanowił w art. art. 2 i 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przepisy przejściowe, ale możliwość skorzystania z tych przepisów ograniczył

tylko do przypadków udokumentowania „poniesienia” przed zmianą ustawy wydatków odpowiadających ulgom.

W budownictwie planowanie i cykl inwestycyjny obejmuje szereg decyzji i przedsięwzięć przygotowawczych, które nie mogą być w sposób wymagany przez urzędy podatkowe udowodnione, a więc i zaliczone do wydatków inwestycyjnych lub remontowych, które określa ustawa. Wśród licznych ostatnio protestów, jakie po zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych otrzymał Rzecznik Praw Obywatelskich, znajdują się takie, w których obywatele powołują się na straty, jakie ponieśli w związku z zaskakującymi ich zaskarżonymi zmianami przepisów podatkowych wprowadzonych ustawą z dnia 21 listopada 1996 r. Skarżący twierdzą, że gdyby wcześniej znali treść wprowadzanych zmian dotyczących podatkowych ulg nie decydowaliby się na podjęcie działań inwestycyjnych lub remontowych, które w nowym stanie prawnym prowadzą do zwiększonych, a nieprzewidywanych przez nich kosztów ze względu na zmniejszone ulgi podatkowe.

Skarżący twierdzą zwłaszcza, że w zaufaniu do Państwa podejmowali szereg decyzji mających istotne znaczenie dla gromadzenia środków finansowych i materiałowych oraz dla podjęcia formalno-prawnego procesu inwestycyjnego których nie podejmowaliby gdyby we właściwym czasie zostali poinformowani o mających nastąpić zmianach w systemie ulg podatkowych w podatku dochodowym od osób fizycznych, a mianowicie n.p.:

- nie zaciągaliby kredytów bankowych lub pożyczek u osób fizycznych,
- nie sprzedawaliby, często niekorzystnie, różnych ruchomości i nieruchomości dla uzyskania środków na planowaną inwestycję mieszkaniową,
- nie podejmowaliby kosztownych działań mających na celu nabycie działki budowlanej,
- nie wchodziliby w kontakty z firmami budowlanymi, z którymi następuje rozliczenie etapami w miarę postępu robót,
- nie podjęliby inwestycji opartej o budowę w systemie gospodarczym,
- nie gromadziliby materiałów budowlanych na planowaną inwestycję,
- nie rozpoczynaliby działań inwestycyjnych (rozłożonych na lata) w latach poprzednich.

Protesty wywołały także nieczytelność (biorąc pod uwagę przeciętnego podatnika) nowych przepisów dotyczących ulg w brzmieniu nadanym przez ustawę z dnia 21 listopada 1996 r. oraz nieczytelność przepisów przejściowych zawartych w art. art. 2, 3, i 5 tej ustawy.

III. Listy dotyczyły niekorzystnych dla znacznej grupy podatników zmian w systemie podatkowych ulg mieszkaniowych, jak i ich wprowadzenia z naruszeniem zasady zaufania obywatela do Państwa przez nierespektowanie interesów podatników związanych z rządami starego prawa.

A. W art. 26 ust. 1 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych, w okresie od jej wejścia w życie do dnia 31 grudnia 1996 r., wyrażona była zasada, zgodnie z którą podstawę obliczenia podatku stanowił dochód, po odliczeniu kwot poniesionych wydatków na cele taksatywnie wymienione w podpunktach tego przepisu. W punkcie 5 tego przepisu znajdowała się kategoria obejmująca „wydatki poniesione w roku podatkowym na cele mieszkaniowe”.

Od 1 stycznia 1995 r. podatnicy uzyskujący dochody (przychody) ze źródeł wskazanych w art. 30 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu ustalonym ustawą z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25), odliczali od przychodów poniesione wydatki na cele wskazane w art. 26 ust. 1 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Katalog wydatków na cele mieszkaniowe ulegał - w okresie obowiązywania ustawy - zmianom.

Od dnia 1 stycznia 1992 r. art. 26 ust. 1 pkt 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 80, poz. 350 i Nr 100, poz. 442 oraz z 1992 r. Nr 21, poz. 86) przewidywał, że podstawę odliczenia od dochodu stanowią sumy wydatkowane przez podatnika na cele mieszkaniowe przeznaczone na: a) zakup gruntu lub prawa wieczystego użytkowania gruntu pod budowę budynku mieszkalnego; b) budowę budynku mieszkalnego; c) wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej, z wyjątkiem wkładu wynikającego z przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu; d) zakup budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od osób, które wybudowały ten budynek w ramach prowadzonej działalności gospodarczej; e) nadbudowę i rozbudowę budynku na cele mieszkalne; f) przebudowę strychu, suszarni albo przystosowanie innego pomieszczenia na cele mieszkalne; g) remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego.

Katalog odliczeń był systematycznie poszerzany:

- od 1 stycznia 1995 r. o wydatki na zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gmin oraz na wykończenie lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym, do dnia zasiedlenia tego lokalu (art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. d) i f) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w brzmieniu nadanym art. 1 pkt 16 lit. b) ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw - Dz.U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25);
- od 1 stycznia 1996 r. o wydatki poniesione w roku podatkowym na systematyczne gromadzenie oszczędności wyłącznie na jednym rachunku oszczędnościowo-kredytowym w banku prowadzącym kasę mieszkaniową, według zasad określonych odrębnymi przepisami, w wysokości nie przekraczającej w roku podatkowym 20% kwoty określonej w ust. 3 art. 26 (art. 26 ust. 1 pkt 5a dodany na podstawie art. 38 pkt 1 lit. a) ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw - Dz.U. Nr 133, poz. 654).

Jednocześnie ustawodawca wyznaczył górne granice limitów odpisów określając w ten sposób wielkość przyznanych ulg. Zostały one określone:

- dla wydatków poniesionych w roku podatkowym na zakup gruntu lub prawa wieczystego użytkowania (art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. a) w ust. 2 art. 26 ustawy, który stanowił, że wydatki te podlegają odliczeniu od dochodu w wysokości faktycznie poniesionych w okresie obowiązywania ustawy, nie przekraczającej kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni 350 m² i ceny 1 m² gruntu lub prawa wieczystego użytkowania gruntu z dnia ich nabycia;
- dla wydatków poniesionych w roku podatkowym na cele wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. b) - f) i pkt 5a w ust. 3 art. 26 stanowiącym, że w okresie obowiązywania ustawy ogólna kwota odliczeń nie może przekroczyć kwoty stanowiącej iloczyn 70 m² powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ustalonego dla celów obliczenia premii gwarancyjnej od wkładów na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych za III kwartał roku poprzedzającego rok podatkowy;
- dla wydatków poniesionych na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie tytułu prawnego (art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. g) w ust. 4 art. 26, który stanowił, że kwota odliczeń z tytułu wydatków faktycznie poniesionych na te cele nie może w każdym roku przekroczyć 15% kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału obowiązującej w tym roku skali podatkowej, zaś odliczenie może być

dokonane, jeżeli suma tych wydatków wynosi co najmniej 2% kwoty stanowiącej górną granicę pierwszego przedziału obowiązującej w tym roku skali podatkowej.

Tak określona granica limitu górnego i dolnego dla wydatków poniesionych na remont lub modernizację obowiązywała w latach 1994-1996.

Ponadto ustawodawca przewidział możliwość odliczenia od podstawy opodatkowania wydatków ponoszonych:

- na dokonaną w latach 1995-1999 spłatę zadłużenia z tytułu zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe do dnia 31 maja 1992 r. kredytów na budownictwo mieszkaniowe, o których mowa w przepisach dotyczących wykupu odsetek od tych kredytów ze środków budżetu państwa. Także w tym przypadku określony został górny limit - kwota tych odliczeń w każdym roku podatkowym nie mogła przekroczyć 20% kwoty określonej w art. 26 ust. 3 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (art. 6 ust. 1 ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. o zmianie niektórych ustaw regulujących zasady opodatkowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 1995 r. Nr 5, poz. 25);
- w roku podatkowym na budowę własnego budynku mieszkalnego wielorodzinnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim lokali mieszkalnych na wynajem oraz wydatków na zakup działki pod budowę tego budynku. Odliczenia z tytułu wydatków faktycznie poniesionych na ten cel nie mogły przekroczyć równowartości iloczynu kwoty określonej w ust. 3 art. 26 i liczby mieszkań przeznaczonych na wynajem (art. 26 ust. 1 pkt 6 i ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Jeśli przedstawione wyżej wydatki nie znajdowały pokrycia w rocznym dochodzie podatnika - podlegały odliczeniu od dochodów osiągniętych w następnych latach, aż do całkowitego ich odliczenia, w granicach ustalonych limitów (art. 26 ust. 9 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym w latach 1992-1996 i art. 6 ust. 1 powołanej ustawy z dnia 2 grudnia 1994 r. ...).

B. Z dniem 1 stycznia 1977 r. przepisy ustawy o podatku dochodowym uległy istotnym zmianom, w szczególności zaś zmianom uległ system ulg z tytułu ponoszenia wydatków mieszkaniowych. Wydatki te mogą być bowiem odliczane od 1997 r. bądź od dochodu, bądź od podatku.

W art. 27a ust. 1 pkt 1 i 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych ustawodawca określił katalog wydatków na cele mieszkaniowe, których poniesienie dla zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych uprawnia podatnika do zmniejszenia podatku dochodowego od osób fizycznych o kwotę:

1) która za rok podatkowy nie może przekroczyć 19% wydatków wymienionych w art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. b) - f). Są to wydatki na: a) budowę budynku mieszkalnego, b) wkład budowlany lub mieszkaniowy do spółdzielni mieszkaniowej: w razie przekształcenia spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu na spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu, za wydatki poniesione na wkład budowlany uznaje się wydatki stanowiące nadwyżkę ponad kwotę wkładu mieszkaniowego zaliczonego przez spółdzielnię na wkład budowlany, c) zakup nowo wybudowanego budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego w takim budynku od gminy albo od osoby, która wybudowała ten budynek w wykonywaniu działalności gospodarczej, d) 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 do dnia zasiedlenia tego lokalu.

Jako górną granicę kwoty, o którą w okresie obowiązywania ustawy zmniejsza się podatek w związku z poniesieniem wymienionych wydatków - ustawodawca przyjął obecnie konstrukcję opartą o 19% kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni 350 m² i ceny nabycia 1 m² gruntu lub określonej w umowie wartości odpłatnie przenoszonego prawa wieczystego użytkowania gruntu (art. 27a ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

2) która w każdym okresie trzech kolejnych lat, poczynając od dnia 1 stycznia 1997 r. nie może przekroczyć 19% kwoty poniesionych wydatków przeznaczonych - stosownie do art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. g) ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych - na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego zajmowanego na podstawie tytułu prawnego oraz wpłaty na wyodrębniony fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej, utworzonej na podstawie odrębnych przepisów.

W odniesieniu do tych wydatków ustawodawca ustalił trzy górne granice kwoty, o którą w okresie trzyletnim zmniejsza się podatek:

- a) jeżeli wydatki dotyczą budynków mieszkalnych lub wpłat na wyodrębniony fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej - 3% kwoty stanowiącej iloczyn powierzchni 350² m² i ceny nabycia 1 m² gruntu lub określonej w umowie wartości odpłatnie przenoszonego prawa wieczystego użytkowania gruntu, obowiązującej w pierwszym roku każdego okresu trzyletniego;
- b) jeżeli wydatki dotyczą lokali mieszkalnych - 2,5% kwoty wymienionej w punkcie a);
- c) jeżeli w związku z wydatkami na remont lub modernizację instalacji gazowej, urządzeń eksplozymetrycznych lub urządzeń gazowych poniesionych w ramach remontu lub modernizacji budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego

podatnik przekroczy limity odliczeń podane w punktach poprzedzających, wysokość odliczeń podwyższa się o 0,5% kwoty wymienionej w punkcie a); W razie zbiegu uprawnień do odliczeń z tytułu wydatków, o których mowa w lit. a) i b), łączna kwota odliczeń nie może przekroczyć 3% kwoty wymienionej w punkcie a).

Podobnie, jak w latach poprzednich, ustawodawca ograniczył możliwość odliczenia tych wydatków przez wprowadzenie w art. 27a ust.5 dolnej granicy wydatków stanowiąc, że zmniejszenie podatku w przypadku poniesienia wydatków na remont i modernizację lub wpłaty na fundusz remontowy może być dokonane, jeżeli suma wydatków poniesionych w roku podatkowym wynosi co najmniej 0,3% kwoty wymienionej w punkcie 2a), obowiązującej w pierwszym roku każdego okresu trzyletniego.

Dodatkowo ustawodawca - w art. 27a ust. 7 pkt 2 - wprowadził ograniczenia podmiotowe, bowiem ustalił, że jeżeli wydatki dotyczą lokali mieszkalnych odliczenie stosuje się gdy zostały poniesione przez podatników osiągających przychody określone w art. 12 ust. 1 i ust. 6 ustawy. Oznacza to, że w tej sytuacji z odliczenia będą mogły skorzystać podatnicy uzyskujący przychody ze stosunku służbowego, stosunku pracy, pracy nakładczej, spółdzielczego stosunku pracy oraz z tytułu członkostwa w rolniczej spółdzielni produkcyjnej lub innej spółdzielni zajmującej się produkcją rolną.

3) która za rok podatkowy nie może przekroczyć 30% wydatków przeznaczonych na systematyczne gromadzenie oszczędności wyłącznie na jednym rachunku oszczędnościowo-kredytowym i w jednym banku prowadzącym kasę mieszkaniową, według zasad określonych w odrębnych przepisach nie więcej jednak niż 6% kwoty wskazanej w punkcie 2a) wniosku (pkt 2 ust. 1 art. 27a ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

W przypadku skorzystania przez podatnika z odliczeń z tytułu gromadzenia oszczędności na rachunku kasy mieszkaniowej a następnie wydatkowania tychże oszczędności zgodnie z celami systematycznego oszczędzania na tym rachunku górne kwoty, o które można zmniejszyć podatek z tytułu wydatków, o których mowa w art. 27a ust. 1 pomniejsza się o kwoty odliczeń (art. 27a ust. 12 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Od dochodu mogą być odliczone:

1) poniesione w roku podatkowym:

a) wydatki na budowę własnego lub stanowiącego współwłasność podatnika budynku mieszkalnego wielorodzinnego, z przeznaczeniem znajdujących się w nim co najmniej pięciu lokali mieszkalnych na wynajem, oraz wydatki na zakup działki pod budowę tego budynku. Górny limit odliczeń

z tego tytułu nie został zmieniony (art. 26 ust. 1 pkt 8 i ust. 2 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu nadanym przez art. 1 pkt 12 ustawy z 21 listopada 1996 r. o zmianie...);

- b) w latach 1997-1999 wydatki na spłatę zadłużenia z tytułu zaciągniętych przez spółdzielnie mieszkaniowe, do dnia 31 maja 1992 r., kredytów na budownictwo mieszkaniowe. Zmianie uległ górny limit wydatków na te cele - kwota odliczeń w każdym roku podatkowym nie może przekroczyć 19% kwoty stanowiącej iloczyn 70 m powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego 1 m powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego, ustalonego dla celów obliczenia premii gwarancyjnej od wkładów na oszczędnościowych książeczkach mieszkaniowych za III kwartał roku poprzedzającego rok podatkowy (art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r....);
 - c) wydatki na budowę budynku mieszkalnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim lokali mieszkalnych na wynajem przez podatnika, który w latach 1992-1996 korzystał, na podstawie art. 26 ust. 1 pkt 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1997 r., z odliczenia od dochodu (przychodu) wydatków poniesionych na ten cel. Wydatki te będą odliczone według zasad określonych w ustawie powołanej w zdaniu poprzedzającym (art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. ...);
- 2) poniesione w latach 1992-1996 wydatki na cele mieszkaniowe wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 5, 5a i 6 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w jej brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1997 r., jeśli podatnik nabył w tym okresie prawo do ich odliczenia a wydatki te nie znalazły pokrycia w dochodach osiągniętych w tych latach. Podatnikowi przysługuje prawo do odliczenia tych wydatków na zasadach określonych w art. 26 ust. 9 ustawy powołanej w zdaniu poprzedzającym, tzn. od dochodów osiągniętych w roku 1997 i latach następnych, aż do całkowitego ich odliczenia, w granicach limitu określonego w art. 26 ust. 2 - 5 tej ustawy (art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. ...);
- 3) zasadę przedstawioną w punkcie 2 stosuje się odpowiednio do podatników, którzy w latach 1994-1996 nabyli prawo do odliczenia poniesionych wydatków od przychodów (art. 2 ust. 5 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r....).

Ustawodawca przyjął także wspólne zasady stosowane zarówno dla odliczeń od podatku, jak i dla odliczeń od podstawy opodatkowania. I tak:

stosownie do przepisu art. 26 ust. 9 i art. 27a ust. 8 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych i art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o

zmianie (...) wysokość odliczeń od podatku lub od podstawy opodatkowania dotyczy łącznie obojga małżonków, zaś przepis art. 27a ust. 8 określa zasady dokonywania odliczeń przez małżonków;

- jeśli kwota odliczeń od podatku, ustalona zgodnie z ust. 3 pkt. 1 lit. a) i b), pkt 2 i 3 oraz ust. 4 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych przekroczy kwotę podatku obliczonego zgodnie z art. 27, podlega odliczeniu od podatku obliczonego za lata następne, aż do całkowitego jej odliczenia. Podobnie wydatki poniesione na cele mieszkaniowe i podlegające odliczeniu od dochodu, wymienione powyżej, nie znajdujące pokrycia w rocznym dochodzie podatnika, podlegają odliczeniu od dochodów osiągniętych w następnych latach, aż do całkowitego ich odliczenia w granicach obowiązujących limitów (art. 26 ust. 4 i art. 27a ust. 15 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz art. 3 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie...);
- odliczenie od podatku z tytułu poniesienia wydatków na własne potrzeby mieszkaniowe podatnika (art. 2a ust. 1 i 2) oraz na budowę budynku mieszkalnego z przeznaczeniem znajdujących się w nim lokali mieszkalnych na wynajem (art. 26 ust. 8) stosuje się jeśli dotyczą one gruntu, budynków mieszkalnych lub lokali mieszkalnych znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz nie zostały zaliczone do kosztów uzyskania przychodów lub nie zostały zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie, chyba że zwrócone wydatki zostały zaliczone do przychodów podlegających opodatkowaniu.
(art. 26 ust. 8 i art. 27 ust. 7 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych).

Na dotychczasową (lata 1992-1996) konstrukcję mieszkaniowych ulg podatkowych opartą na odliczaniu wydatków mieszkaniowych od podstawy opodatkowania, o którą zmniejszało się zobowiązanie podatnika w podatku dochodowym od osób fizycznych, wpływ miała nie tylko wysokość poczynionych wydatków lecz także wysokość uzyskanego dochodu.

Przyjęta od 1 stycznia 1997 r. zasada odliczania od podatku odpowiedniej części wydatków uzależnia zmniejszenie zobowiązania podatkowego wyłącznie od wysokości wydatkowanej na cele mieszkaniowe kwoty. Zmiana ta jest uzasadniona potrzebą wprowadzenia „równości odpisu” dla wszystkich podatników - co jest przez część teoretyków prawa podatkowego - krytykowane.

IV. Nie kwestionując prawa ustawodawcy do dokonywania zmian w systemie ulg podatkowych, Rzecznik Praw Obywatelskich uważa, że tak liczne i istotne zmiany w ustawie podatkowej, ograniczające wielkości mieszkaniowych ulg podatkowych, które to ograniczenia, gdyby były znane w odpowiednim czasie zainteresowanym podatnikom, mogłyby zaważyć na podjęciu przez nich decyzji o inwestycji budowlanej bądź remontowej, lub też pozwoliłyby na dokonanie odpowiednich zmian w już podjętych zobowiązaniach, a mających na celu przystosowanie znajdujących się w toku interesów podatników do nowego prawa - nie mogą być wprowadzane w życie w końcowym dniu przedostatniego miesiąca kończącego się roku i wchodzić w życie z dniem 1 stycznia roku następnego.

Podatnik powinien przy tak istotnych zmianach otrzymać odpowiednio długi czas (*vacatio legis*), aby wszelkie będące w toku interesy mogły być przez niego w sposób właściwy przystosowane do nowego prawa, zakończone lub nie podejmowane.

Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zwracał uwagę na wymagania, jakie konstytucja narzuca wprowadzaniu w życie nowych uregulowań prawnych, zwłaszcza w zakresie, w jakim zawierają one rozwiązania mniej korzystne dla ich adresatów. Zasada państwa prawnego, a zwłaszcza wynikające z niej zasady zaufania obywatela do państwa, pewności prawa oraz ochrony praw nabytych nakazują takie wprowadzanie w życie nowych przepisów, by ich adresaci dysponowali dostateczną ilością czasu na odpowiednie pokierowanie swoimi sprawami i dostosowanie się do zmienionej sytuacji prawnej, (orzeczenie T.K. z dnia 15 lipca 1996 r. sygn. akt K. 5/96).

Trybunał Konstytucyjny wskazywał też, iż nakazem konstytucyjnym jest nie tylko ustanowienie *vacatio legis*, ale też nadanie tej instytucji odpowiedniego wymiaru czasowego (sygn: K. 1/94. OTK w 1994 r., cz. I, s. 79; K. 2/94. OTK w 1994 r., cz. II, s. 49; P. 1/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 17). Na tym tle Trybunał uznał, że okres *vacatio legis* musi być „odpowiedni” do treści i charakteru nowych przepisów. Choć art. 4 ustawy z 30 grudnia 1950 r. o wydawaniu Dziennika Ustaw i Dziennika Urzędowego „Monitor Polski” ustanawia -jako zasadę - okres 14 dni dla wejścia ustawy w życie, to jednak Trybunał Konstytucyjny uznał, że jest to tylko niezbędne minimum, a adekwatność tego terminu podlega ocenie na tle każdej konkretnej regulacji (sygn. K. 8/95, OTK w 1995 r., cz. II, s. 34 i powołane tam orzeczenia wcześniejsze). Zasada zaufania obywatela do państwa i stanowionego przezeń prawa nakazuje ustawodawcy należyte zabezpieczenie „interesów w toku” (orzeczenie TK sygn. 5/96). Według stanowiska wyrażonego w orzeczeniu T.K. z dnia 29 marca 1994 r. sygn. K. 13/93, w którym T.K. podzielił pogląd Rzecznika Praw Obywatelskich, należy wymagać, aby

ustawodawstwo podatkowe dotyczące podatków płaconych w skali rocznej tworzone było nie tylko z respektowaniem zasady niedziałania prawa wstecz, lecz także przy zachowaniu stosownego *vacatio legis* w roku poprzedzającym rok podatkowy. Podatnicy powinni mieć bowiem czas na dostosowanie swoich decyzji do podatku, który będą musieli zapłacić w nadchodzącym roku podatkowym.

Tak, jak zmian w podatku płaconym w skali rocznej nie można wprowadzać w toku danego roku podatkowego (T.K. sygn. 5/96), tak - zdaniem Rzecznika Praw Obywatelskich - istotnych zmian w zasadach funkcjonowania podatku (a do takich należy system odliczeń i wielkość ulg podatkowych) nie można wprowadzać dopiero w końcowych miesiącach poprzedniego roku kalendarzowego. Zmiany ustaw podatkowych powinny być bowiem dokonywane z takim wyprzedzeniem czasowym, który umożliwi podatnikom na uregulowanie ich interesów znajdujących się w toku w związku ze zmianą prawa.

Z tych wszystkich względów wnoszę, jak w sentencji.

/-/ Prof. dr Adam Zieliński