

Aleksander Łożykowski*
Jan Sarnowski**
Konrad Zajac***

Ulgi podatkowe na polskim rynku nieruchomości. Ocena funkcjonowania

Tax preferences on the Polish property market: Evaluation of their functioning

The paper discusses the issue of selected tax law institutions that constitute a form of tax credits and other tax incentives relating directly to the immovable property market in a broad sense, which have been implemented into the Polish legal system in recent years. The article includes an analysis of the legal aspects of the functioning of the relevant regulations, the statutory objectives of their introduction, as well as possible disputed issues revealed in the course of their application raised in judicial practice. The authors attempt to answer the research question whether the tax reliefs used in Poland adequately fulfil the tasks set for them by the legislator and how they influence the real estate market in Poland.

DOI	https://doi.org/10.31268/StudiaBAS.2023.36
Słowa kluczowe	ulga podatkowa, rynek nieruchomości w Polsce, ulga mieszkaniowa, ulga meldunkowa, ulga na zabytki, ulga termomodernizacyjna, ulga na ekspansję
Keywords	tax credit, property market in Poland, housing tax credit, registration tax credit, monument tax credit, thermo-modernisation tax credit, tax relief for expansion
O autorach	* magister prawa, asystent w Zakładzie Podatków Instytutu Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie • ✉ alozyk@sgh.waw.pl • https://orcid.org/0000-0002-7349-5302 ** magister prawa, asystent w Zakładzie Podatków Instytutu Finansów, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie • ✉ jsarno@sgh.waw.pl • https://orcid.org/0000-0001-5538-0109 *** magister prawa, Uniwersytet Wrocławski • ✉ konradzajac99@wp.pl • https://orcid.org/0000-0003-2898-6118



Artykuł został udostępniony na licencji Creative Commons – Uznanie Autorstwa 3.0 Polska (CC BY 3.0 PL).

Wstęp

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie wybranych instrumentów prawa podatkowego, przyjmujących formę ulg i innych zachęt podatkowych, odnoszących się bezpośrednio do polskiego rynku nieruchomości. W artykule podjęto analizę funkcjonowania wspomnianych rozwiązań w kontekście celu ich wprowadzenia oraz kwestii spornych ujawnionych w toku ich stosowania, a także próbę odpowiedzi na pytanie badawcze, czy obowiązujące w Polsce ulgi podatkowe pozwalają na realizację zadań przewidzianych przez ustawodawcę i w jaki sposób wpływają na rynek nieruchomości.

Jak wskazuje się w nauce prawa, istotnym zadaniem finansów publicznych jest realizacja funkcji alokacyjnej. Definiuje się ją jako gromadzenie zasobów pieniężnych w formie budżetu

i realizację za ich pomocą zadań publicznych¹. Społeczno-gospodarcze cele ustawodawcy są osiągane zarówno przez bezpośrednie wydatki budżetowe, jak i przez stosowanie preferencji podatkowych (ang. *tax expenditures*)². Mianem preferencji określa się praktykę podatkowego faworyzowania pewnych grup podatników lub działalności przez zmniejszenie nakładanych na nie obciążeń fiskalnych³. Pomoc ta jest zatem w rzeczywistości nieformalnym subwencjonowaniem określonych podmiotów lub przedmiotów opodatkowania z wykorzystaniem różnego rodzaju instrumentów służących obniżce należnego podatku⁴. Po uwzględnieniu tego, że pozycje *tax expenditures* nie są wykazywane w budżecie, stanowią one wygodne narzędzie realizacji polityki gospodarczej czy społecznej⁵. Szczególnie często stosowanym instrumentem służącym uprzywilejowaniu podatników są ulgi podatkowe⁶. Ulgą podatkową jest określone w ustawie zmniejszenie wysokości zobowiązania podatkowego w toku jego obliczania. Przyjmuje ono formę zmniejszenia podstawy opodatkowania, obniżenia stawek lub redukcji kwoty podatku⁷ i ma charakter wyjątkowy, odbiegający od przyjętego w ustawie standardu, czym uzasadnia się praktykę wąskiej interpretacji ulg przez organy podatkowe⁸. Jako dodatkową dyrektywę interpretacyjną orzecznictwo sądowe⁹ wskazuje konieczność zdroworozsądkowej wykładni przepisów ustanawiających ulgi podatkowe, tak aby z jednej strony faktycznie nie dochodziło

- 1 A. Łożykowski, M. Polewiak, J. Sarnowski, *Podatek dochodowy od osób fizycznych w latach 2016–2022 – droga w kierunku sprawiedliwego, elastycznego i prostego w rozliczeniu podatku dochodowego* [w:] *Koncepcje opodatkowania dochodu – refleksje na 30-lecie podatku dochodowego od osób fizycznych*, red. W. Modzelewski, K. Radzikowski, Wydawnictwo Instytutu Studiów Podatkowych, Warszawa 2022, s. 11–12.
- 2 A. Gomułowicz, *Polityka podatkowa w Polsce i przesłanki jej kształtowania*, „Monitor Podatkowy” 1996, nr 5; Ministerstwo Finansów, *Strategia podatkowa 2003. Materiały do dyskusji*, Warszawa 2003, s. 11; Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 1*, Warszawa 2010, s. 9.
- 3 S. James, Ch. Nobes, *The Economics of Taxation*, Fiscal Publications, London 1987, s. 307.
- 4 A. Wyszkowski, *Koncepcja tax expenditures w systemie podatkowym*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 9, s. 69.
- 5 A. Wyszkowski, *Tax expenditures w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 173, s. 464–465.
- 6 J. Sarnowski, *30 lat sprawiedliwości podatkowej – podsumowanie i kierunek zmian* [w:] *Z dziejów historii podatków – wybrane problemy*, red. K. Banaś, R. Stasiak, wyd. Konrad Banaś, Łódź 2017, s. 109.
- 7 W. Nykiel, *Ułgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002, s. 23.
- 8 Orzeczenie TK z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK 1996/4/33; wyrok NSA z 12 czerwca 1992 r., sygn. SA/PO 596/92, LEX nr 24682; wyrok NSA z 13 stycznia 1994 r., sygn. SA/P 158/93; wyrok NSA z 28 października 1994 r., sygn. Sa/Łd 606/94; wyrok NSA z 9 grudnia 1994 r., sygn. SA/Kr 1495/94; wyrok NSA z 31 sierpnia 1999 r., sygn. I SA/Łd 932/99; wyrok NSA z 19 września 2001 r., sygn. I SA/Łu 971/00; wyrok NSA z 12 czerwca 2002 r., sygn. SA/P 596/92; a także Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 1...*, s. 12; Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 2*, Warszawa 2011, s. 10. Odmienne stanowisko prezentuje w tym zakresie A. Mariański, który przedstawia ulgę podatkową jako integralną część treści przepisu określającego elementy kwantytatywne (konstrukcyjne) podatku. Ma ona zatem charakter standardu w takim stopniu, w jakim za standard uważa się obligatoryjne elementy normy podatkowej, takie jak podmiot, przedmiot czy stawka. Pogląd ten nie znajduje jednak aprobaty w doktrynie ani orzecznictwie, które pozostają przy zawiązującej interpretacji przepisów dotyczących ulg podatkowych. Zob. A. Mariański, *Ułgi i zwolnienia podatkowe w orzecznictwie sądowym*, „Glosa” 2004, nr 4, s. 10.
- 9 Wyrok NSA z 29 listopada 2016 r., sygn. II FSK 3126/14, LEX nr 2156639.

do rozszerzenia zakresu wykładanego przepisu, a z drugiej – aby w każdym przypadku faktyczny cel ulgi mógł zostać zrealizowany¹⁰.

W piśmiennictwie wskazuje się, że konstrukcja normatywna podatku nie tylko ma służyć realizacji podstawowej funkcji fiskalnej (dochodowej), lecz także powinna urzeczywistniać pozostałe cele i funkcje prawodawcy mające charakter pozafiskalny¹¹. Ustawodawca przez wprowadzenie ulgi podatkowej uznaje zatem, że realizacja określonych zadań polityki podatkowej jest dla niego ważniejsza niż zgromadzenie pełnej kwoty podatku, z której pobrania rezygnuje¹². Wyraża tym samym wolę wywołania określonych skutków pozafiskalnych, którym przypisuje w danych okolicznościach wyższą wartość, i godzi się jednocześnie na odstępstwo od reguły równości oraz powszechności opodatkowania¹³. Ze względu na zadania, jakie mają być realizowane za pomocą ulg, należy wyróżnić ulgi stymulacyjne, tj. uzależniające zmniejszenie podatku od zaistnienia oczekiwanych przez ustawodawcę faktycznych stanów podatkowo-prawnych. W doktrynie prawa dzieli się ulgi stymulacyjne na ulgi profiskalne¹⁴, mające na celu zwiększenie efektywności i wydolności fiskalnej (np. przez zachętę do ujawnienia źródeł dochodu), ulgi gospodarcze¹⁵, ukierunkowane na osiągnięcie konkretnego efektu w gospodarce (np. pobudzenia inwestycji czy dokonania modernizacji), i ulgi społeczne¹⁶, mające wpływać na działania podatników w sferze prywatnej.

Szeroko rozumiany rynek nieruchomości to jeden z istotnych obszarów znajdujących się w kręgu zainteresowania polskiego ustawodawcy. Może o tym świadczyć wprowadzanie ulg i zwolnień podatkowych, których celem jest stymulacyjne oddziaływanie na tę sferę – zarówno gospodarcze, jak i społeczne¹⁷. Rynek nieruchomości jest bowiem nierozzerwalnie związany z jedną z podstawowych potrzeb człowieka, tj. potrzebą mieszkaniową. Ulga mieszkaniowa nie tylko stanowi wyraz dążenia prawodawcy do ułatwienia obywatelom zaspokojenia ich podsta-

10 Jednym z badaczy prezentujących zgoła odmienne stanowisko w kwestii wykładni przepisów dotyczących ulg podatkowych jest B. Brzeziński. Wskazuje on, że teza o potrzebie ścisłej interpretacji prawa podatkowego w odniesieniu do przepisów wprowadzających ulgi i zwolnienia podatkowe nie ma ani normatywnego, ani racjonalnego uzasadnienia. Można bowiem postawić pytanie, czy skoro sądy opowiadają się za ścisłą wykładnią przepisów o ulgach i zwolnieniach podatkowych, to „czy inne przepisy podatkowe można wyklądać w sposób mniej ścisły?”. Inne niż ściśle wykładanie przepisów dotyczących przedmiotu czy podstawy opodatkowania stwarza bowiem większe zagrożenie dla równości opodatkowania niż m.in. regulacje o ulgach i zwolnieniach podatkowych. Zob. B. Brzeziński, *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, ODDK, Gdańsk 2008, s. 145–147.

11 J. Głuchowski, *Polskie prawo podatkowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998, s. 16–17.

12 W. Miemieć, P. Borszowski [w:] *Prawo podatkowe z kuzusami i pytaniami*, red. P. Borszowski, Wolters Kluwer, Warszawa 2018, s. 31.

13 W. Nykiel, *Cele i funkcje ulg i zwolnień podatkowych* [w:] *Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe, Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*, red. J. Głuchowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2002, s. 190.

14 W. Modzelewski, J. Bielawny, *Materialne prawo podatkowe*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2005, s. 89.

15 *Ibidem*; W. Modzelewski, J. Pyssa, *Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2005, s. 159.

16 A. Gomułowicz, J. Małecki, *Podatki i prawo podatkowe*, Lexis Nexis, Warszawa 2013, s. 568.

17 R. Mastalski, *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, C.H. Beck, Warszawa 1995, s. 113–114.

wowej potrzeby (strona popytowa), lecz także wywołuje określone skutki w sferze gospodarczej (strona podażowa). Obok wskazanej preferencji w niniejszym opracowaniu analizowano także rozwiązania dotyczące ulgi termomodernizacyjnej, ulgi na zabytki, ulgi na ekspansję oraz historyczne rozwiązania tzw. ulgi meldunkowej.

Podatki a rynek nieruchomości

Podatki pełnią ważną funkcję ekonomiczną na rynku nieruchomości. Różne formy opodatkowania występują w kolejnych fazach cyklu życia nieruchomości – jej powstawania, nabywania, posiadania i sprzedaży. Obciążane są przy tym różne podmioty zaangażowane bezpośrednio lub pośrednio w ten proces. Po uwzględnieniu powstawania nieruchomości należy wskazać w szczególności na producentów i dystrybutorów materiałów budowlanych oraz deweloperów. W tym zakresie na ceny nieruchomości przekładają się podatki pośrednie obciążające dostawę towarów i usług związanych z budownictwem oraz podatki bezpośrednie obciążające dostawców. W przypadku nabycia nieruchomości znaczenie ma obciążenie podatkiem od czynności cywilnoprawnych lub podatkiem od towarów i usług, względnie podatkiem od spadków i darowizn. Posiadanie nieruchomości i czerpanie z niej korzyści może mieć wpływ na różne dalsze obowiązki podatkowe – w zakresie podatku od nieruchomości, innych podatków majątkowych oraz w podatku dochodowym. Sprzedaż nieruchomości może skutkować znacznymi zobowiązaniami z tytułu zysków kapitałowych, które można osiągnąć w wyniku transakcji. Ustawodawca podatkowy może oddziaływać na poszczególne fazy oraz uczestników rynku nieruchomości i przewidywać ulgi w tych podatkach – zwolnienia, odliczenia, obniżki albo zmniejszenia. Ulgi stanowią określony stały wydatek – wspomniany *tax expenditure* – który może wpływać na stronę zarówno podażową, jak i popytową w różnych momentach i w różnym zakresie, a także mieć określone skutki na rynku nieruchomości. Co ważne, wybór „umiejscowienia” ulgi podatkowej przez ustawodawcę może skutkować różną efektywnością, czyli relacją poniesionych wydatków podatkowych do efektów osiągniętych na rynku nieruchomości. Efektywność danej ulgi podatkowej na rynku można oceniać „wewnętrznie” – przez dokonanie porównania z innymi potencjalnymi ulgami, ale także „zewnętrznie” – przez zestawienie wydatków podatkowych związanych ze stosowaniem ulgi z innymi mechanizmami bezpośredniego wsparcia uczestników rynku nieruchomości (np. dopłaty do kredytów hipotecznych, finansowanie wkładu własnego, dopłaty do zakupu mieszkań, subsydiowanie budowy nieruchomości).

Podatki transakcyjne, takie jak podatek od czynności cywilnoprawnych, nakładane w przypadku zakupu nieruchomości mieszkalnej, są stosowane bardzo często. Tego typu opodatkowanie występuje w 30 spośród 38 państw należących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)¹⁸. Często stosowanym rozwiązaniem jest zwolnienie z podatku transakcyjnego zakupu pierwszej nieruchomości (tak jest np. we Włoszech, w Wielkiej Brytanii, Kanadzie czy Australii, a od 31 sierpnia 2023 r. – także w Polsce).

¹⁸ OECD, *Housing Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2022, nr 29, <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>.

Podatki od nieruchomości występują we wszystkich państwach OECD¹⁹. Z reguły wysokość opodatkowania jest w pewien sposób powiązana z wartością nieruchomości, choć w niektórych państwach (m.in. w Polsce, Czechach, w Słowacji oraz w Izraelu) podstawą opodatkowania jest powierzchnia nieruchomości. Zazwyczaj opodatkowane są zarówno grunty, jak i budynki (budowle) posadowione na gruncie. Zdarza się jednak, że opodatkowane są wyłącznie grunty albo że stawki podatku do gruntów i budynków są zróżnicowane. W niektórych państwach są stosowane progresywne stawki podatkowe, wyższe w przypadku droższych nieruchomości mieszkalnych (np. w Danii, na Łotwie czy w Grecji lub Korei Południowej).

Dochód z najmu nieruchomości jest opodatkowany w większości państw OECD²⁰. Rządziej stosuje się opodatkowanie hipotetycznego dochodu z najmu w przypadku zamieszkiwania właściciela w nieruchomości (tego typu podatek występuje w Danii, Grecji, Holandii oraz Szwajcarii). Wobec właścicieli zastosowanie znajduje zazwyczaj niższa stawka podatkowa niż w przypadku wynajęcia nieruchomości.

Powszechną ulgą w podatku dochodowym w OECD²¹ jest tzw. ulga hipoteczna, którą stosuje większość państw należących do organizacji. Ulgą ta polega zwykle na odliczeniu odsetek od kredytu hipotecznego na zakup nieruchomości mieszkalnej od dochodu lub podatku bez ograniczeń albo do pewnego, określonego w ustawie poziomu (Estonia, Finlandia, Luksemburg). Stosowana jest ona w przypadku finansowania nieruchomości zarówno na własne cele mieszkaniowe (17 państw OECD), jak i pod wynajem (26 państw OECD).

W niektórych państwach (np. w Norwegii, Hiszpanii, Szwajcarii, we Francji oraz w Korei Południowej) na majątnych posiadaczy nieruchomości ma oddziaływać podatek majątkowy, który jest nakładany na wartość majątku powyżej pewnego poziomu. Nieruchomość wykorzystywana na własne cele mieszkaniowe jest jednak z reguły wyłączana spod tego podatku.

Istotnym obciążeniem na rynku mieszkaniowym może być podatek od zysków kapitałowych osiągniętych ze sprzedaży nieruchomości. W większości państw OECD (20)²² przewidziano bezwarunkowe zwolnienia w przypadku sprzedaży nieruchomości wykorzystywanej na własne cele mieszkaniowe, a w kolejnych 14 (w tym w Polsce) zakłada się podobny skutek po spełnieniu określonych warunków – w tym okresu wyczekiwania lub przeznaczenia środków uzyskanych ze zbycia nieruchomości na dalsze własne cele mieszkaniowe. Rządziej stosowane są ulgi w opodatkowaniu zysków kapitałowych ze sprzedaży nieruchomości mieszkalnej niewykorzystywanej na własne cele mieszkaniowe. Podobnie w przypadku otrzymania spadku lub darowizny nieruchomości wykorzystywana na własne cele mieszkaniowe będzie zwolniona z opodatkowania lub opodatkowanie to będzie niższe, podczas gdy pozostałe nieruchomości będą w pełni obciążone podatkiem od spadków i darowizn²³.

19 *Ibidem*.

20 *Ibidem*.

21 *Ibidem*.

22 *Ibidem*.

23 OECD, *Inheritance Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2021, nr 28, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.

Przegląd wybranych ulg podatkowych na rynku nieruchomości w Polsce

Ulgą mieszkaniowa

Ulgą mieszkaniowa to jeden z najważniejszych elementów systemu podatkowego na rynku nieruchomości mieszkalnych. Umożliwia podatnikowi, który nabył całość lub część nieruchomości i następnie dokonał w ciągu 5 lat od daty nabycia sprzedaży tej nieruchomości, skorzystanie ze zwolnienia z obowiązku opodatkowania podatkiem dochodowym dochodu pochodzącego z dokonanej sprzedaży. Warunkiem skorzystania z ulgi jest jednak przeznaczenie środków pochodzących ze sprzedaży na tzw. własne cele mieszkaniowe w okresie 3 lat liczonych od końca roku, w którym doszło do sprzedaży²⁴. Ustawodawca wskazuje szeroki katalog wydatków kwalifikujących się do uznania za służące realizacji własnych celów mieszkaniowych:

- „a) nabycie budynku mieszkalnego, jego części lub udziału w takim budynku, lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub udziału w takim lokalu, a także na nabycie gruntu lub udziału w gruncie albo prawa użytkowania wieczystego gruntu lub udziału w takim prawie, związanych z tym budynkiem lub lokalem,
- b) nabycie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub udziału w takim prawie, prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub udziału w takim prawie,
- c) nabycie gruntu pod budowę budynku mieszkalnego lub udziału w takim gruncie, prawa użytkowania wieczystego takiego gruntu lub udziału w takim prawie, w tym również z rozpoczętą budową budynku mieszkalnego, oraz nabycie innego gruntu lub udziału w gruncie, prawa użytkowania wieczystego gruntu lub udziału w takim prawie, jeżeli w okresie, o którym mowa w ust. 1 pkt 131, grunt ten zmieni przeznaczenie na grunt pod budowę budynku mieszkalnego,
- d) budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub remont własnego budynku mieszkalnego, jego części lub własnego lokalu mieszkalnego,
- e) rozbudowę, nadbudowę, przebudowę lub adaptację na cele mieszkalne własnego budynku niemieszkalnego, jego części, własnego lokalu niemieszkalnego lub własnego pomieszczenia niemieszkalnego
– położonych w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej”²⁵.

²⁴ Zob. art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2022, poz. 2647, ze zm.; dalej: ustawa o PIT). W myśl niniejszego przepisu wolne od podatku dochodowego są: „dochody z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, o których mowa w art. 30e, w wysokości, która odpowiada iloczynowi tego dochodu i udziału wydatków poniesionych na własne cele mieszkaniowe w przychodzie z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych, jeżeli poczynszy od dnia odpłatnego zbycia, nie później niż w okresie trzech lat od końca roku podatkowego, w którym nastąpiło odpłatne zbycie, przychód uzyskany ze zbycia tej nieruchomości lub tego prawa majątkowego został wydatkowany na własne cele mieszkaniowe; udokumentowane wydatki poniesione na te cele uwzględnia się do wysokości przychodu z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych”.

²⁵ Art. 21 ust. 25 pkt 1 ustawy o PIT.

Ponadto w ustawie o PIT wyodrębniono także tzw. inne wydatki, które również podlegają kwalifikacji jako wydatki na własne cele mieszkaniowe. Są to wydatki poniesione na:

- „a) spłatę kredytu (pożyczki) wraz odsetkami, zaciągniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia na zakup mieszkania lub domu, gruntu, budowę nowego domu, rozbudowę, remont, adaptację lub przebudowę istniejącego, własnego lokalu mieszkalnego,
- b) spłatę każdego kolejnego kredytu (pożyczki) wraz z odsetkami zaciągniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia na spłatę kredytu (pożyczki) wymienionego w lit. a,
- c) spłatę każdego kolejnego kredytu (pożyczki) oraz odsetek od tego kredytu (pożyczki) zaciągniętego przez podatnika przed dniem uzyskania przychodu z odpłatnego zbycia, na spłatę kredytu (pożyczki), o których mowa w ww. literach,
 - w banku lub w spółdzielczej kasie oszczędnościowo-kredytowej, mających siedzibę w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej²⁶.

W myśl art. 21 ust. 25 pkt 3 ustawy o PIT do wydatków na własne cele mieszkaniowe zalicza się również „wartość otrzymaną w ramach odpłatnego zbycia, w drodze zamiany znajdującego się w państwie członkowskim Unii Europejskiej lub w innym państwie należącym do Europejskiego Obszaru Gospodarczego albo w Konfederacji Szwajcarskiej:

- a) budynku mieszkalnego, jego części lub udziału w takim budynku, lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub udziału w takim lokalu, lub
- b) spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego, prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej, lub udziału w tych prawach, lub
- c) gruntu lub udziału w gruncie, prawa użytkowania wieczystego gruntu lub udziału w takim prawie przeznaczonych pod budowę budynku mieszkalnego, w tym również gruntu lub udziału w gruncie albo prawa wieczystego użytkowania gruntu lub udziału w takim prawie z rozpoczętą budową budynku mieszkalnego, lub
- d) gruntu, udziału w gruncie albo prawa użytkowania wieczystego gruntu lub udziału w takim prawie, związanych z budynkiem lub lokalem wymienionym w pkt a²⁷.

Warto zauważyć, że ustawodawca wprost określił katalog wydatków, które nie stanowią wydatków przeznaczonych na własne cele mieszkaniowe. Należą do nich wydatki poniesione na:

- „a) nabycie gruntu lub udziału w gruncie, prawa wieczystego użytkowania gruntu lub udziału w takim prawie, budynku, jego części lub udziału w budynku, lub
- b) budowę, rozbudowę, nadbudowę, przebudowę, adaptację lub remont budynku albo jego części
 - przeznaczonych na cele rekreacyjne²⁸.

²⁶ Art. 21 ust. 25 pkt 2 ustawy o PIT.

²⁷ Art. 21 ust. 25 pkt 3 ustawy o PIT.

²⁸ Art. 21 ust. 28 ustawy o PIT. W orzecznictwie wskazuje się, że sama okoliczność, że dom rekreacyjny może spełniać funkcje mieszkalne, nie może być wystarczająca do uznania go za dom pełniący funkcję budynku mieszkalnego w rozumieniu art. 21 ust. 25 pkt 1 ustawy o PIT. Do uznania domu rekreacyjnego za budynek

Szczegółowo uregulowany enumeratywny katalog wydatków stanowiących tzw. własne cele mieszkaniowe nie zapobiegł jednak wielu problemom interpretacyjnym, z jakimi mierzą się podatnicy. Sporna jest m.in. kwestia zaliczenia do wydatków służących realizacji własnych celów mieszkaniowych środków pochodzących ze sprzedaży nieruchomości, które następnie zostały przeznaczone przez podatnika na zakup dwóch innych nieruchomości, z czego tylko w jednej z nich podatnik miałby zamieszkiwać. Problematyczne okazało się zatem to, czy w takiej sytuacji podatnik jest uprawniony do zaliczenia do wydatków na własne cele mieszkaniowe całości poniesionych wydatków czy tylko tej części, która została przeznaczona na zakup jednej nieruchomości, w której podatnik miałby zamieszkiwać. W rozstrzygnięciach organów podatkowych oraz sądów administracyjnych przyjmuje się niemal jednolicie, że wszelkie przepisy, które regulują ulgi i zwolnienia podatkowe, stanowiące wyjątki od zasady powszechności opodatkowania, należy interpretować ściśle, przede wszystkim na podstawie wykładni językowej²⁹. Skutkiem takiego podejścia do wykładni przepisów prawa jest więc konkluzja często wyrażana w judykaturze, że pojęcie własnych celów mieszkaniowych należy rozumieć wąsko. Warunkiem zastosowania ulgi mieszkaniowej jest wobec tego wykazanie przez podatnika, że wydatek został poniesiony na zrealizowanie jego własnych celów mieszkaniowych. Według stanowiska prezentowanego w orzecznictwie jest więc konieczne wykazanie, że celem podatnika jest zaspokojenie potrzeby zapewnienia sobie tzw. dachu nad głową³⁰. Rozumie się przez to potrzeby mieszkaniowe w sensie obiektywnym, dotyczące wprost podatnika, który ubiega się o ulgę, a którego centrum życiowe koncentruje się w konkretnym budynku mieszkalnym, i to ten właśnie budynek służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych³¹.

Przykładem rzadkiego w toku wykładni urzędowej i sądowej elastycznego podejścia do korzystania z ulgi jest odejście od konieczności wykazania zamiaru zamieszkania w nowym lokalu już w chwili jego nabycia. Wskazuje się, że nabycie musi być dokonane na własne cele mieszkaniowe, ale te mogą być realizowane w dłuższym, a nawet po dłuższym okresie³². Innym przypadkiem otwartości Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) na realne potrzeby podatników jest wskazanie, że przeszkodą w skorzystaniu z ulgi nie jest okoliczność, że podatnik nabywa kilka lokali mieszkalnych i że aktualnie posiada inny lokal mieszkalny, w którym zamieszkuje.

mieszkalny w rozumieniu powołanego przepisu jest konieczne wykazanie, że dom ten pełni funkcje podstawowego miejsca zamieszkania podatnika i jego rodziny i że w oparciu o to miejsce są realizowane cele życiowe tych osób: życie rodzinne, edukacja, praca zawodowa, codzienny wypoczynek (zob. m.in. wyrok NSA z 9 lipca 2020 r., sygn. II FSK 1146/18, LEX nr 3220450).

29 Zob. m.in. wyrok WSA w Gliwicach z 1 czerwca 2016 r., sygn. I SA/GI 1497/15, LEX nr 2077624.

30 Pismo z dnia 13 września 2023 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0113-KD IPT2-2.4011.488.2023.2.ACZ. Realizacja celu mieszkaniowego jako przesłanka ulgi mieszkaniowej. Interpretacja indywidualna.

31 Wyrok WSA w Gliwicach z 22 lutego 2017 r., sygn. I SA/GI 1351/16, LEX nr 2269998: „Pojęcie »własne cele mieszkaniowe«, użyte w art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT, należy interpretować ściśle. Nie spełnia go sytuacja, w której podatnik wydatkuje środki nie w celu zamieszkania w lokalu, lecz w celu odsprzedaży (z zyskiem) lub w celu wynajmowania go. Nie stanowi podstawy do skorzystania z omawianej ulgi sytuacja, w której nabywany lokal stanowi źródło dochodu (np. najem), czy też nabywany jest z uwagi na potrzeby mieszkaniowe członków rodziny czy konkubiny podatnika”.

32 Wyrok WSA w Białymstoku z 11 maja 2016 r., sygn. I SA/Bk 1379/15, LEX nr 2057849.

Jeżeli bowiem podatnik dokonuje zakupu co najmniej dwóch lokali mieszkaniowych w dwóch różnych miejscowościach, a wynika to stąd, że w jednej miejscowości pracuje, w drugiej zaś koncentruje się jego życie rodzinne, wówczas można uznać, że własny cel mieszkaniowy jest realizowany w odniesieniu do obu lokali³³. Zdaniem NSA czasowe, uzasadnione obiektywnymi okolicznościami wynajęcie zakupionych lokali mieszkalnych samo w sobie nie może przesądzać o tym, że podatnik nie będzie realizował w tych mieszkaniach własnych celów mieszkaniowych. Wskazuje przy tym, że ustawodawca nie zastrzegł w treści analizowanych przepisów, że własny cel mieszkaniowy w zakupionym lokalu ma być realizowany nieprzerwanie od daty jego nabycia³⁴.

Innym przykładem ochrony podatników przed zawężającą interpretacją przepisów przez organy podatkowe było rozstrzygnięcie kwestii, czy za przeznaczenie pieniędzy na własne cele mieszkaniowe (art. 21 ust. 1 pkt 131 w zw. z art. 21 ust. 25 ustawy o PIT) można uznać zawarcie umowy deweloperskiej i przelanie rzeczonych środków. Ma to szczególne znaczenie w sytuacji, gdy nie podpisano terminowo umów przenoszących własność nieruchomości. W świetle sprzecznych interpretacji indywidualnych³⁵ i przychyłających się do stanowiska podatników orzeczeń sądów administracyjnych³⁶ zagadnienie zostało rozstrzygnięte interpretacją ogólną Ministra Finansów na korzyść podatników³⁷.

W 2021 r. z ulgi mieszkaniowej skorzystało blisko 80% podatników rozliczających dochody uzyskane z odpłatnego zbycia nieruchomości i praw majątkowych (na 82 159 podatników tylko 16 875 wykazało podatek). Wykazany dochód podatników z niniejszego tytułu wyniósł łącznie 9311 mln zł, z czego w aż 90% dochód ten podlegał zwolnieniu z opodatkowania na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT. Efektywna średnia stawka opodatkowania tego rodzaju dochodu wyniosła w 2021 r. 1,73%, z kolei w latach wcześniejszych odpowiednio: 1,97% w 2020 r. oraz 2,28% w 2019 r.³⁸

33 Wyrok WSA w Warszawie z 15 lutego 2017 r., sygn. III SA/Wa 650/16, LEX nr 2376803.

34 Zob. także wyrok NSA z 30 sierpnia 2018 r., sygn. II FSK 2413/16, LEX nr 2574200: „Dla ziszczenia się przesłanek zwolnienia podatkowego unormowanego w art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT nie jest konieczne, by realizacja własnych celów mieszkaniowych była ograniczona do jednego lokalu”.

35 W interpretacji indywidualnej (pismo z dnia 24 grudnia 2020 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0115-KDIT2.4011.685.2020.1.MD. Interpretacja indywidualna) dyrektor KIS stwierdził, że podpisanie umowy z deweloperem i wydatkowanie pieniędzy ze sprzedaży mieszkania na budowany dom jednorodzinny nie daje prawa do ulgi mieszkaniowej, jeśli w ustawowym terminie nie przeniesiono własności tej nieruchomości. Z kolei w interpretacji dyrektora KIS z 5 stycznia 2021 r. (Pismo z dnia 5 stycznia 2021 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0115-KDIT2-1.4011.87.2017.10.MST. Realizacja celu mieszkaniowego jako przesłanka ulgi mieszkaniowej) wskazano, że przeniesienie prawa własności do lokalu nastąpiło po upływie terminu wynikającego z art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o PIT i nie pozbawiało wnioskodawcy prawa do zwolnienia.

36 Wyrok NSA z 18 lutego 2020 r., sygn. II FSK 813/18, LEX nr 2978051.

37 Interpretacja ogólna Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z 2 września 2021 r. w sprawie stosowania zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku wydatkowania przychodów z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw majątkowych na wpłaty realizowane z umowy deweloperskiej, nr DD2.8202.1.2021 (Dz.Urz. Min. FFiPR 2021, poz. 133).

38 Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2021 rok*, Warszawa 2022, <https://www.podatki.gov.pl/media/8908/informacja-pit-za-2021.pdf> [dostęp: 15 grudnia

Do rozwiązań podatkowych będących wyrazem działań ustawodawcy ukierunkowanych na poprawę zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli należy również zaliczyć tzw. ulgę mieszkaniową funkcjonującą na gruncie ustawy z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn³⁹ oraz tzw. ulgę na zakup pierwszego mieszkania, o której mowa w ustawie z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych⁴⁰. Pierwsza preferencja przysługuje z mocy prawa w przypadku nabycia własności (współwłasności) budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub udziału w takim prawie, spółdzielczego prawa do domu jednorodzinnego albo udziału w takim prawie. Ulga ta umożliwia pomniejszenie podstawy opodatkowania przez wyłączenie z jej zakresu równowartości 110 m² powierzchni użytkowej nabytego budynku lub lokalu⁴¹. W praktyce, po uwzględnieniu średniej powierzchni użytkowej mieszkań i budynków mieszkalnych w Polsce, ulga ta jest znaczącym złagodzeniem ciężaru podatkowego otrzymanego spadku lub darowizny, a wielokrotnie skutkuje zupełnym zniwelowaniem tego ciężaru, np. gdy przedmiotem nabycia jest wyłącznie lokal mieszkalny nieprzekraczający 110 m² powierzchni użytkowej⁴². Druga preferencja, obowiązująca od 31 sierpnia 2023 r., wprowadza zwolnienie z opodatkowania podatkiem od czynności cywilnoprawnych sprzedaży, której przedmiotem jest prawo własności lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, prawo własności budynku mieszkalnego jednorodzinnego, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu dotyczące lokalu mieszkalnego albo domu jednorodzinnego, jeżeli kupującym jest osoba fizyczna lub osoby fizyczne, którym w dniu sprzedaży i przed tym dniem nie przysługiwało żadne z tych praw ani udział w tych prawach, chyba że udział ten nie przekracza lub nie przekraczał 50% i został nabyty w drodze dziedziczenia⁴³.

Zwolnienie z podatku od czynności cywilnoprawnych w przypadku zakupu pierwszej nieruchomości mieszkalnej powinno prowadzić do zmniejszenia negatywnego efektu opodatkowania transakcji w szczególności w przypadku grupy podatników, do której zaliczamy młode i mobilne gospodarstwa domowe. Wskazuje się jednak, że tego typu zwolnienie może prowadzić do zwiększenia ceny mieszkań. W przypadku podobnych rozwiązań często występuje po stronie podatników pokusa nadużywania zwolnienia przez „podstawianie” innych członków rodziny

2023 r.]; Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 rok*, Warszawa 2021, <https://www.podatki.gov.pl/media/8058/informacja-pit-za-2020.pdf> [dostęp: 15 grudnia 2023 r.]; Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 rok*, Warszawa 2020, <https://www.podatki.gov.pl/media/6835/informacja-pit-za-2019.pdf> [dostęp: 15 grudnia 2023 r.].

39 Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. 2021, poz. 1043, ze zm.; dalej: ustawa o podatku od spadków).

40 Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. 2023, poz. 170, ze zm.).

41 Art. 16 ust. 1 ustawy o podatku od spadków.

42 G. Liszewski [w:] S. Bogucki *et al.*, *Podatek od spadków i darowizn. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021, art. 16.

43 Art. 9 pkt 17 ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (Dz.U. 2023, poz. 170, ze zm.).

jako osób nabywających nieruchomości⁴⁴. Prowadzi to do wniosku, że cele, jakie miały być osiągnięte dzięki zastosowaniu ulgi, mogą nie zostać zrealizowane. Jeśli zmierzyć efektywność zwolnienia jako stosunek wydatkowania środków do obniżenia kosztów nabycia nieruchomości przez konkretną grupę kupujących mieszkanie po raz pierwszy, to można dojść do wniosku, że efektywność jest niska, ponieważ wydatkowane środki mogą nie realizować tak określonego celu. Sprzedawca po uwzględnieniu ulgi podnosi ceny nieruchomości, z ulg korzystają także spekulanci, którzy kupują nieruchomości z pomocą „podstawionych” nabywców, co również podnosi ceny nieruchomości.

Zwolnienie z podatku od zysków kapitałowych ze sprzedaży mieszkania po upływie 5 lat, względnie z przeznaczeniem przychodów na własne cele mieszkaniowe, może wspierać nabywanie mieszkań na własność⁴⁵ oraz gromadzenie oszczędności emerytalnych⁴⁶. Zwolnienie jest jednak potrzebne przede wszystkim po to, aby nie generować tzw. efektu zakotwiczenia, a więc silnej przesłanki zniechęcającej do obrotu nieruchomościami mieszkalnymi⁴⁷. Ważnym argumentem przemawiającym za stosowaniem zwolnienia od podatku od zysków kapitałowych ze sprzedaży nieruchomości mieszkalnej, szczególnie po długim okresie, jest trudność wyłączenia opodatkowywania zysków wynikających z inflacji oraz poniesionych nakładów. W przypadku inflacji trudne jest legislacyjne wyrażenie efektu inflacji, a w przypadku poniesionych nakładów – dokumentowanie zdarzeń, które wystąpiły w odległej przeszłości. Jednakże utrzymywanie szerokiego zwolnienia z opodatkowania sprzedaży nieruchomości mieszkalnych rodzi wątpliwości co do sprawiedliwości oraz efektywności opodatkowania, w szczególności w Polsce, gdzie opodatkowanie nieruchomości jest oparte na powierzchni, a nie wartości. Zwolnienie z opodatkowania zysków kapitałowych ze sprzedaży nieruchomości zwiększa atrakcyjność inwestycji w nieruchomości mieszkalne w porównaniu z innymi instrumentami kapitałowymi⁴⁸, premiuje bogatszych⁴⁹ oraz starsze generacje, a także może doprowadzić do nieopodatkowania zysków nadzwyczajnych związanych z szybkim wzrostem cen nieruchomości, a przez to do znacznych ubytków budżetowych⁵⁰. Ostatnim rozwiązaniem łagodzącym negatywne skutki zwolnienia

44 A. Thomas, *Reforming the Taxation of Housing in Israel*, „OECD Taxation Working Papers” 2011, nr 53, <https://doi.org/10.1787/83fd48ad-en>.

45 B. Millar-Powell et al., *Measuring Effective Taxation of Housing: Building the Foundations for Policy Reform*, „OECD Taxation Working Papers” 2022, nr 56, <https://doi.org/10.1787/0a7e36f2-en>.

46 J. Poterba, S. Venti, D. Wise, *The Composition and Draw-down of Wealth in Retirement*, „NBER Working Paper Series” 2011, nr 17536, <https://doi.org/10.3386/W17536>.

47 H. Shan, *The Effect of Capital Gains Taxation on Home Sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997*, „Journal of Public Economics” 2011, nr 95, s. 188, <https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2010.10.006>.

48 J. Gruber, A. Jensen, H. Kleven, *Do People Respond to the Mortgage Interest Deduction? Quasi-experimental Evidence from Denmark*, „American Economic Journal: Economic Policy” 2021, t. 13, nr 2, s. 273–303, <https://doi.org/10.1257/POL.20170366>.

49 A. Corlett, J. Leslie, *Home County: Options for Taxing Main Residence Capital Gains*, Resolution Foundation, 2021.

50 Szacuje się, że w Wielkiej Brytanii jest to największy *tax expenditure*, zob. HMRC, *Tax Relief Statistics (December 2021)*, *Official Statistics*, 2021, <https://www.gov.uk/government/statistics/main-tax-expenditures-and-structural-reliefs/estimated-cost-of-tax-reliefs-statistics#contents> [dostęp: 5 kwietnia 2022 r.].

z zysków kapitałowych od sprzedaży nieruchomości mieszkalnych było wprowadzenie zakazu amortyzowania takich nieruchomości dla celów podatkowych⁵¹.

Utrzymywanie tak szerokiego zwolnienia z opodatkowania zysków kapitałowych nie wydaje się efektywne przy braku opodatkowania w Polsce nieruchomości podatkiem od nieruchomości nawiązującym do wartości tej nieruchomości lub innego rodzaju podatku majątkowego.

Ulga meldunkowa

W kontekście omawianej ulgi mieszkaniowej warto przypomnieć inny instrument prawa podatkowego związany z rynkiem mieszkaniowym, który co prawda obowiązywał w polskim systemie podatkowym stosunkowo krótko, ale ujawnił wiele niedoskonałości w zakresie stanowienia i stosowania prawa w polskim porządku prawnym, tj. tzw. ulgę meldunkową. Rozwiązanie to zostało wprowadzone do ustawy o PIT na mocy ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁵², a dokładniej – do art. 21 ust. 1 ustawy o PIT dodano pkt 126, w myśl którego wolne od podatku dochodowego były przychody uzyskane z odpłatnego zbycia:

- „a) budynku mieszkalnego, jego części lub udziału w takim budynku,
- b) lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość lub udziału w takim lokalu,
- c) spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu mieszkalnego lub udziału w takim prawie,
- d) prawa do domu jednorodzinnego w spółdzielni mieszkaniowej lub udziału w takim prawie – jeżeli podatnik był zameldowany w budynku lub lokalu na pobyt stały przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy przed datą zbycia, z zastrzeżeniem ust. 21 i 22”.

Zgodnie natomiast z art. 21 ust. 21 ustawy o PIT zwolnienie to miało zastosowanie do przychodów podatnika, który w terminie 14 dni od dnia dokonania odpłatnego zbycia nieruchomości lub prawa majątkowego złożył oświadczenie, że spełnia warunki do zwolnienia, w urzędzie skarbowym, którym kierował naczelnik urzędu skarbowego właściwy według miejsca zamieszkania podatnika. Ulga meldunkowa obowiązywała jednak zaledwie przez dwa lata, z dniem 1 stycznia 2009 r. została bowiem usunięta z polskiego porządku prawnego⁵³.

W praktyce problematyczna okazała się właściwa wykładnia niniejszych przepisów, w szczególności w zakresie warunków uprawniających do skorzystania z ulgi. Naczelny Sąd Administracyjny przez wiele lat prezentował skrajnie negatywne podejście do podatników, którzy nie złożyli oświadczenia o spełnieniu warunku skorzystania z ulgi. Sądy administracyjne, odwołujące się

51 Nie można amortyzować mieszkań ani domów kupionych w 2022 r. i w kolejnych latach. Podatnicy, którzy kupili lub wybudowali nieruchomości mieszkalne przed 1 stycznia 2022 r., mogli kontynuować amortyzację, z tym że jedynie do końca 2022 r. Od 2023 r. zakaz objął wszystkie mieszkania i budynki mieszkalne, a także prawa do nich; art. 71 ustawy z 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2105).

52 Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 217, poz. 1588).

53 Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 209, poz. 1316).

do ścisłej wykładni językowej, powszechnie wyrażały stanowisko, że prawo skorzystania z ulgi zostało przez ustawodawcę uzależnione od spełnienia dwóch warunków: 1) zameldowania w zbytym lokalu mieszkalnym przez okres nie krótszy niż 12 miesięcy przed datą jego zbycia oraz 2) złożenia w ustawowo określonym terminie, we właściwym urzędzie skarbowym, oświadczenia o spełnianiu warunków do skorzystania z przedmiotowego zwolnienia. Niedopełnienie któregokolwiek z powyższych warunków było jednoznaczne z brakiem możliwości skorzystania z ulgi podatkowej. Ten sposób interpretacji przepisów wynikał z przyjęcia założenia, że ustawodawca posługujący się w art. 21 ust. 1 pkt 126 ustawy o PIT sformułowaniem „z zastrzeżeniem ust. 21 i 22” jednoznacznie wskazał, że podstawa prawna omawianego zwolnienia nie ogranicza się wyłącznie do normy z art. 21 ust. 1 pkt 126 ustawy o PIT, która określała tylko jeden z dwóch warunków do skorzystania z ulgi. Nie mniej istotny pozostawał bowiem warunek, do którego wskazany przepis odsyłał, a więc złożenie stosownego oświadczenia o spełnianiu warunków do skorzystania z ulgi. Wobec powyższego powszechnie przyjmowano w orzecznictwie, że z prawem podatnika do zwolnienia z podatku jest związany jego obowiązek, rozumiany jako konieczność spełnienia ustawowych przesłanek zwolnienia, jeśli takowe ustawodawca ustanowił, co oznacza, że niespełnienie przez podatnika któregokolwiek z warunków stawianych przez ustawodawcę w tym zakresie pozbawia podatnika prawa do ulgi⁵⁴.

Z czasem jednak pogląd NSA w tym zakresie ewoluował. Najbardziej aktualny nurt orzecznictwa opiera się na regule interpretacyjnej pozwalającej przyjąć, że w sytuacji, w której podatnik bez wątplenia spełnił wszystkie wymogi o charakterze materialnoprawnym warunkujące prawo do skorzystania z ulgi podatkowej, bez nadmiernego formalizmu należy interpretować wymóg o charakterze ściśle formalnym, za czym przemawia konstytucyjna zasada proporcjonalności. Innymi słowy, jeżeli zamieszkiwanie przez podatnika pod danym adresem przez ustawowo wymagany okres nie budzi żadnych wątpliwości, to kwestia niedopełnienia obowiązku złożenia właściwego oświadczenia w tej sprawie nie powinna mieć wpływu na możliwość skorzystania z ulgi podatkowej⁵⁵. Instytucja ulgi meldunkowej zasługuje na szczególną uwagę, ponieważ jest to przykład rozwiązania prawnego, które jako podatkowa preferencja z samej natury powinno być wyrazem korzystnego dla podatnika działania normodawcy, pozwalającego na zmniejszenie obciążeń podatkowych, w rzeczywistości jednak okazało się swego rodzaju „pułapką na obywatela”, który ze względu na niedopełnienie wątpliwie uzasadnionego warunku ściśle formalnego był pozbawiany prawa do skorzystania z ulgi⁵⁶.

54 Zob. m.in. wyroki NSA: z 8 września 2016 r., sygn. II FSK 2012/14, LEX nr 2118966; z 7 kwietnia 2017 r., sygn. II FSK 670/15, LEX nr 2281801; z 2 lutego 2018 r., sygn. II FSK 203/16, LEX nr 2461112; z 27 listopada 2018 r., sygn. II FSK 3152/16, LEX nr 2653814.

55 Zob. m.in. wyroki NSA: z 11 kwietnia 2018 r., sygn. II FSK 1960/17, ONSAiWSA 2020, nr 4, poz. 44; z 13 kwietnia 2018 r., sygn. II FSK 1019/16, LEX nr 2494277; z 5 września 2018 r., sygn. II FSK 3325/15, LEX nr 2554520; z 22 stycznia 2019 r., sygn. II FSK 167/17, LEX nr 2623557.

56 Zob. m.in. wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2021 r., sygn. I SA/OI 783/20, LEX nr 3156461: „Egzekwowanie przez organ podatkowy obowiązku złożenia przez podatników oświadczenia jako warunku przyznania ulgi meldunkowej, gdy konieczność przedkładania tego dokumentu została następnie zanegowana przez sądy administracyjne, jest nie do pogodzenia z zasadami sprawiedliwości i interesu społecznego. Prowadzi bowiem do tworzenia »niekoniecznych«, »nadmiarowych« barier dla uzyskania ulgi, w sytuacji gdy podatnik

Ulga termomodernizacyjna

W 2019 r. do polskiego systemu prawnego został wprowadzony instrument podatkowy będący wyrazem intensyfikacji działań ustawodawcy nakierowanych na poprawę w Polsce jakości powietrza oraz efektywności energetycznej budynków mieszkalnych jednorodzinnych przez ich termomodernizację, skutkującą zmniejszeniem zapotrzebowania na energię cieplną, a tym samym zmniejszeniem wielkości emisji zanieczyszczeń z procesu spalania paliw do celów grzewczych⁵⁷. Zachęta podatkowa, zwana powszechnie ulgą termomodernizacyjną, jest rozwiązaniem skierowanym do osób będących właścicielami budynków mieszkalnych jednorodzinnych, które podjęły się sfinansowania przedsięwzięcia termomodernizacyjnego bez udziału środków publicznych. Ulga umożliwia podatnikom PIT odliczenie od dochodów (przychodów) wydatków związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych w jednorodzinnych budynkach mieszkalnych. Wsparcie ustawodawcy realizuje się zatem przez rezygnację z poboru części podatku od tych osób w związku ze zrealizowaniem przez nie przedsięwzięcia termomodernizacyjnego.

Wspomniana ulga przysługuje jedynie właścicielom lub współwłaścicielom budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Podatnicy mają prawo do odliczenia kwoty wynoszącej maksymalnie 53 000 zł przeznaczonej na realizację określonego przedsięwzięcia. Warunkiem skorzystania z ulgi jest również to, aby określone prace zostały zakończone w ciągu 3 lat, liczonych od końca roku podatkowego, kiedy został poniesiony pierwszy wydatek z nimi związany. Katalog wydatków, których poniesienie uprawnia do zastosowania odliczenia, został przez prawodawcę skonkretyzowany przez odesłanie do właściwego rozporządzenia⁵⁸. Jednocześnie ustawodawca zastrzegł wprost, że w ramach niniejszej ulgi odliczeniu nie podlegają wydatki, które zostały sfinansowane (dofinansowane) ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej, zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie, zaliczone do kosztów uzyskania przychodów, odliczone od przychodu na podstawie ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym lub uwzględnione przez podatnika w związku z korzystaniem z ulg podatkowych w rozumieniu Ordynacji podatkowej⁵⁹. Ponadto podatnik, aby skorzystać z rzeczonej ulgi, powinien podlegać opodatkowaniu według skali podatkowej, ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych lub opłacać podatek według jednolitej stawki 19%.

Ulga termomodernizacyjna znajdzie zastosowanie m.in. w związku z wydatkami poniesionymi na zakup i montaż paneli fotowoltaicznych, który stanowi przedsięwzięcie termomoderni-

wypełnił podstawowe i preferowane przez ustawodawcę kryteria jej przyznania. Prowadzi to do sytuacji korzystania przez aparat państwowy z »pułapki prawnej«. Skutki tego typu działań stoją w sprzeczności z zasadą zaufania obywatela do państwa i powinny być usuwane”.

57 Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, druk nr 2901, Sejm VIII kadencji.

58 Zob. rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz.U. 2023, poz. 273).

59 Art. 26h ust. 5 ustawy o PIT.

zacyjne⁶⁰. Warunkiem jest udokumentowanie wydatków przez czynnego podatnika VAT. Jeżeli poniesione wydatki były opodatkowane VAT, to za kwotę wydatku uważa się wydatek wraz z podatkiem, o ile podatek ten nie został odliczony. Za datę poniesienia wydatku uznaje się dzień wystawienia faktury⁶¹. Co istotne, z ulgi tej może skorzystać każdy małżonek osobno, zatem limit odliczenia wynoszący 53 000 zł przysługuje oddzielnie na każdego z nich. Małżonkowie mogą zatem łącznie odliczyć kwotę wynoszącą do 106 000 zł.

W praktyce sporna okazała się jednak kwestia limitu odliczenia w sytuacji, gdy faktura dokumentująca poniesione wydatki została wystawiona tylko na jednego małżonka. W interpretacji indywidualnej z 28 kwietnia 2020 r.⁶² dyrektor KIS wskazał bowiem, że „[...] w sytuacji, gdy faktura VAT była i będzie wystawiona na oboje małżonków, to Wnioskodawczyni przysługuje prawo odliczenia 50% poniesionych wydatków w ramach ulgi termomodernizacyjnej. Kwota odliczenia przez Wnioskodawczynię w ramach ulgi termomodernizacyjnej nie może jednak przekroczyć 53 000 zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych”. Z kolei w interpretacji indywidualnej z 7 kwietnia 2022 r.⁶³ dyrektor KIS wyraził odmienny pogląd i wskazał, że w sytuacji, gdy małżonkowie pozostają w ustroju wspólności majątkowej, bez znaczenia pozostaje okoliczność, na kogo została wystawiona faktura: „W analizowanej sprawie między Panią i Pani mężem istnieje wspólność majątkowa, a budynek mieszkalny jednorodzinny, w którym realizowane jest przedsięwzięcie termomodernizacyjne, znajduje się w Państwa majątku wspólnym małżonków. Gdy podatnik wraz z współmałżonkiem dokonuje przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w jednorodzinny budynek mieszkalny należącym do ich majątku wspólnego, wydatek może odliczyć jeden z małżonków albo oboje po 50%. Zatem to małżonkowie, jako podatnicy, powinni decydować o zakresie skorzystania z ulgi. Nie ma przeszkód, aby przy braku dochodów do odliczenia całej kwoty wydatków poniesionych przez jednego małżonka nieodliczoną kwotę wydatków (do wysokości przysługującego limitu) odliczył drugi z małżonków [...]. Bez znaczenia pozostaje fakt, na kogo została wystawiona faktura, samo wystawienie faktury na któregokolwiek z małżonków ma znaczenie drugorzędne w sytuacji, gdy wydatek jest poniesiony z majątku wspólnego małżonków i przeznaczony na wspólną nieruchomość”.

60 W interpretacji indywidualnej z 5 marca 2021 r. (pismo z dnia 5 marca 2021 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0115-KDIT2.4011.932.2020.2.KC. PIT w zakresie ulgi termomodernizacyjnej. Interpretacja indywidualna) dyrektor KIS wskazał m.in., że „[w]nioskodawca może odliczyć w zeznaniu rocznym, w ramach ulgi termomodernizacyjnej określonej w art. 26h ustawy o PIT, wydatki poniesione w 2020 r. na przedsięwzięcie termomodernizacyjne, jakim jest zakup i montaż instalacji fotowoltaicznej, w sytuacji gdy zostało zrealizowane na budynku mieszkalnym jednorodzinny, którego jest on właścicielem lub współwłaścicielem. Niemniej jednak kwota odliczenia nie może przekroczyć 53 000 zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych w poszczególnych budynkach, których podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem”.

61 Art. 26h ust. 4 ustawy o PIT.

62 Pismo z dnia 28 kwietnia 2020 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0115-KDIT2.4011.44.2020.3.ŁS. Ulga termomodernizacyjna w podatku PIT. Interpretacja indywidualna.

63 Pismo z dnia 7 kwietnia 2022 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0114-KDIP3-2.4011.214.2022.3.AC. Zastosowanie ulgi termomodernizacyjnej. Interpretacja indywidualna.

Ustawodawca przez wprowadzenie do ustawy o PIT omawianej ulgi jednocześnie zdefiniował na gruncie ustawy o PIT nowy termin kluczowy z punktu widzenia niniejszego rozwiązania, tj. „przedsięwzięcie termomodernizacyjne”. Dokonał tego przez odesłanie do już istniejącej definicji wyrażonej w ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów⁶⁴. Zgodnie z tą definicją przedsięwzięcie termomodernizacyjne polega na:

- **ulepszeniu, w wyniku którego następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię** dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania do budynków mieszkalnych, budynków zbiorowego zamieszkania oraz budynków stanowiących własność jednostek samorządu terytorialnego służących do wykonywania przez nie zadań publicznych;
- **ulepszeniu, w wyniku którego następuje zmniejszenie strat energii pierwotnej** w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła, jeżeli budynki wymienione w lit. a, do których dostarczana jest z tych sieci energia, spełniają wymagania w zakresie oszczędności energii, określone w przepisach prawa budowlanego, lub zostały podjęte działania mające na celu zmniejszenie zużycia energii dostarczanej do tych budynków;
- **wykonaniu przyłącza technicznego do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła**, w wyniku czego następuje zmniejszenie kosztów pozyskania ciepła dostarczanego do budynków wymienionych w lit. a;
- **całkowitej lub częściowej zamianie źródeł energii na źródła odnawialne** lub zastosowanie wysokosprawnej kogeneracji⁶⁵.

Dla zapewnienia podatnikom bezpieczeństwa w korzystaniu z przepisów ulgi termomodernizacyjnej Minister Finansów zdecydował się w marcu 2023 r. na wydanie w tym przedmiocie objaśnień podatkowych⁶⁶. Objaśnienia przyjęły formę praktycznego przewodnika po ww. regulacji, w którym przeprowadzono podatnika przez cały proces korzystania z ulgi i omówiono z wykorzystaniem 30 praktycznych przykładów zarówno jej zakres podmiotowy i przedmiotowy, warunki uzyskania wsparcia, jak i sposób jej rozliczenia. Przez wydanie objaśnień podatkowych Minister Finansów rozstrzygnął, w sposób wiążący dla organów podatkowych i pozytywny dla podatników, wiele kwestii będących dotychczas niejednokrotnie przedmiotem negatywnych interpretacji organów administracji skarbowej. Wskazano m.in. na możliwość dokonania rzeczowego odliczenia nawet w sytuacji, gdy wydatki kwalifikowane zostały poniesione w czasie, kiedy formalnie dom nie był jeszcze oddany do użytku, ale był przez podatnika faktycznie użytkowany. O ile pozytywnie należy ocenić wydanie ww. objaśnień, o tyle konieczne jest wysunięcie postulatów ich cyklicznego poszerzania i aktualizacji. Przykładem tematu, który powinien znaleźć się

64 Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. 2022, poz. 438, ze zm.).

65 Art. 2 pkt 2 ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. 2022, poz. 438, ze zm.).

66 Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe Ministra Finansów z 30 marca 2023 r. Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych*, Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-30-marca-2023-r-dot-formy-wsparcia-przedsiwziecia-termomodernizacyjnego-w-podatku-dochodowym-od-osob-fizycznych> [dostęp: 29 września 2023 r.].

w objaśnieniach, jest kwestia możliwości skorzystania z ulgi w przypadku, gdy w tym samym roku podatkowym doszło zarówno do poniesienia wydatków związanych z termomodernizacją, jak i do sprzedaży domu lub przekazania go w ramach darowizny jeszcze przed złożeniem zeznania rocznego⁶⁷. Sytuacja taka, choć spełnia ustawowe przesłanki zastosowania ulgi, wyklucza w opinii dyrektora KIS możliwość skorzystania z rzeczowej preferencji⁶⁸. Interpretacja taka szczególnie utrudnia funkcjonowanie podmiotów, które przeprowadzają termomodernizację w celu podniesienia wartości domu przed jego planowaną sprzedażą. Żeby skorzystać z ulgi, muszą odłożyć transakcję do końca bieżącego roku podatkowego.

W rozliczeniu podatku dochodowego za 2019 r., czyli w pierwszym roku stosowania ulgi termomodernizacyjnej, skorzystało z niej 214 000 podatników. Łączna kwota odliczonych wydatków wyniosła 3,2 mld zł⁶⁹. Zysk podatników z tego tytułu to 600 mln zł. Już dwa lata później z ulgi skorzystało prawie trzy razy więcej, bo 595 000 podatników, którzy odliczyli ponad 10,4 mld zł⁷⁰, co czyni ulgę termomodernizacyjną nie tylko jedną z najbardziej kosztownych dla państwa ulg podatkowych dostępnych dla osób fizycznych, lecz także jednym z najważniejszych narzędzi wsparcia na rynku nieruchomości w porównaniu np. z programem rządowym Czyste Powietrze. Należy zauważyć, że wsparcie realizowane przez system podatkowy jest skierowane do osób, które mają odpowiednie dochody do opodatkowania. Podatnicy dysponujący mniejszym dochodem nie będą mogli skorzystać z tego typu pomocy w pełni. Jednakże katalog wydatków kwalifikowanych w ramach ulgi termomodernizacyjnej obejmuje także takie rozwiązania, jak zakup paneli fotowoltaicznych czy pompy ciepła oraz wymiana stolarki okiennej, bez względu na cenę tych produktów. Niestety Ministerstwo Finansów nie zbiera danych o wydatkach związanych z ulgą termomodernizacyjną. Po uwzględnieniu powyższych okoliczności można przypuszczać, że ulga wspiera działania głównie osób posiadających środki i zdolność do wykonania przedmiotowych inwestycji bez udziału środków publicznych, a przez to ulga w podatku dochodowym, skonstruowana w przedstawiony sposób, może okazać się nieadekwatna w kontekście wskaźnika utraconych wpływów budżetowych do dodatkowych nakładów inwestycyjnych na rynku nieruchomości.

67 A. Pokojska, *Kto szybko sprzeda ocieplony dom, pożegna się z ulgą*, Gazetaprawna.pl, 11.09.2023, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/9293913,kto-szybko-sprzedza-ocieplony-dom-pozegna-sie-z-ulga.html> [dostęp: 19 września 2023 r.].

68 Pismo z dnia 4 września 2023 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej. DOP3.8222.81.2023.CNRU. Brak możliwości zastosowania ulgi termomodernizacyjnej w przypadku zbycia mieszkania. Zmiana interpretacji indywidualnej.

69 W rozliczeniu podatku dochodowego za 2020 r. z ulgi skorzystało 430 tys. podatników. Przeciętna kwota odliczona przez podatnika w 2019 r. wyniosła 14 434 zł, w 2020 r. – 16 195 zł, a w 2021 r. – 17 492 zł; Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2021 rok*, Warszawa 2022, <https://www.podatki.gov.pl/media/8908/informacja-pit-za-2021.pdf> [dostęp: 15 grudnia 2023 r.]; Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 r.*, Warszawa 2021, <https://www.podatki.gov.pl/media/8058/informacja-pit-za-2020.pdf> [dostęp: 15 grudnia 2023 r.]; Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2019 r.*, Warszawa 2020, <https://www.podatki.gov.pl/media/6835/informacja-pit-za-2019.pdf> [dostęp: 15 grudnia 2023 r.].

70 Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2021...*

Ulga na zabytki

Z początkiem 2022 r. do ustawy o PIT została wprowadzona preferencja podatkowa zwana ulgą na zabytki. Jej celem jest wsparcie działań mających na celu zachowanie materialnego dziedzictwa kulturowego, realizowanych przez zakup, konserwację i restaurację budynków zabytkowych⁷¹. Ulga na zabytki umożliwia podatnikom odliczenie od podstawy opodatkowania wydatków związanych z remontem zabytków nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków lub znajdujących się w ewidencji zabytków oraz z pracami konserwatorskimi. W obecnym stanie prawnym podatnik może więc dokonać odliczenia wydatków w ramach dwóch kategorii. Są to wydatki:

- poniesione w roku podatkowym na wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej utworzony, zgodnie z odrębnymi przepisami, dla zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków lub znajdującego się w ewidencji zabytków – za dzień poniesienia wydatku uznaje się dzień zapłaty należności;
- na prace konserwatorskie, restauratorskie lub roboty budowlane przy zabytku nieruchomym wpisanym do rejestru zabytków – za dzień poniesienia wydatku uznaje się dzień wystawienia faktury.

Niniejsze odliczenie jest limitowane i nie może przekroczyć 50% kwoty poniesionych wydatków udokumentowanych:

- dowodem wpłaty na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej lub spółdzielni mieszkaniowej albo zaświadczeniem o wysokości wpłat w roku podatkowym wystawionym przez wspólnotę mieszkaniową lub spółdzielnię mieszkaniową;
- fakturą wystawioną przez podatnika podatku VAT niekorzystającego ze zwolnienia od tego podatku, powiększoną o kwotę podatku VAT, o ile podatek ten nie został odliczony na podstawie właściwych przepisów.

Odliczenie dotyczące nabycia zabytku nieruchomego za 2022 r. nie mogło przekroczyć iloczynu kwoty 500 zł i liczby metrów kwadratowych powierzchni użytkowej tego zabytku, z kolei limit odliczenia na wszystkie inwestycje z tego tytułu nie mógł być wyższy od 500 000 zł. Ustawodawca nie sprecyzował, czy w przypadku nabycia udziału we własności zabytku limit kwotowy powinien zostać odpowiednio zmniejszony. Ulga skierowana jest bowiem zarówno do właścicieli, jak i do współwłaścicieli nieruchomości, nie różnicuje ich sytuacji, co może świadczyć o braku konieczności dzielenia limitu⁷². Warto mieć również na uwadze charakter wpisu do rejestru zabytków, którym jest objęta nieruchomość. W opinii dyrektora KIS⁷³ położenie lokalu mieszkalnego podatnika w bloku mieszczącym się na osiedlu wpisanym do ewidencji zabytków jako układ urbanistyczny, ruralistyczny czy zespół budowlany nie rozstrzyga statusu samego bloku czy mieszkania jako zabytku, a w efekcie nie uprawnia do stosowania ulgi.

⁷¹ Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1532, Sejm IX kadencji.

⁷² Zob. interpretacja indywidualna dyrektora KIS z 3 czerwca 2022 r. (pismo z dnia 3 czerwca 2022 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0114-KDIP2-2.4011.275.2022.2.KW. Interpretacja indywidualna).

⁷³ Interpretacja dyrektora KIS z 18 kwietnia 2023 r. (pismo z dnia 18 kwietnia 2023 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0111-KDSB2-1.4011.94.2023.2.MS. Ulga na zabytki. Interpretacja indywidualna).

W wyniku nowelizacji ustawy o PIT⁷⁴ od 2023 r. ustawodawca ograniczył możliwość stosowania ulgi na zabytki. Ulga w obecnym kształcie nie pozwala już bowiem podatnikom skorzystać z odliczenia związanego z nabyciem zabytku nieruchomego. W związku z tym kluczową kwestią warunkującą prawo do skorzystania z ulgi jest zatem data sporządzenia aktu notarialnego dokonanego zakupu. Kierunek wskazanych zmian należy ocenić negatywnie. W literaturze przedmiotu wskazuje się na spadek zaufania do ustawodawcy, który bez odpowiedniego uzasadnienia całkowicie rezygnuje z objęcia ulgą szczególnie kosztochłonnego nabycia nieruchomości zabytkowej⁷⁵ – tym bardziej że wskazywano zarówno na potrzebę zachowania ww. regulacji, jak i na możliwość opatrzenia jej odpowiednimi rozwiązaniami antyabuzywnymi, nieograniczającymi przy tym jej efektu proinwestycyjnego⁷⁶. Za „grzech pierworodny” regulacji można uznać ograniczenie grona beneficjentów ulgi na zabytki jedynie do podatników PIT, podczas gdy to inwestorzy korporacyjni posiadają kapitał pozwalający im na intensywne i efektywne inwestowanie w renowację zabytków i wykorzystanie ich na potrzeby działalności gospodarczej. Tak zarysowany katalog korzystających z ulgi stanowi istotny hamulec na drodze do realizacji celu ulgi, jakim jest efektywne wsparcie procesu zachowania dla przyszłych pokoleń materialnego dziedzictwa kulturowego Polski.

Ulga na ekspansję

Istotnym polem podatkowego wsparcia stała się również ekspansja przedsiębiorstw, rozumiana m.in. jako zwiększenie skali ich działalności i wolumenu produkcji. Wprowadzona 1 stycznia 2022 r. ulga na ekspansję (art. 26gb ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym)⁷⁷ pozwala, w przypadku podatnika uzyskującego przychody inne niż przychody z zysków kapitałowych, na dodatkowe odliczenie od podstawy opodatkowania wydatków będących kosztami podatkowymi w rozumieniu ustaw o podatkach dochodowych, poniesionymi w celu zwiększenia przychodów ze sprzedaży produktów (koszty kwalifikowane), do wysokości dochodu uzyskanego przez podatnika z przychodów innych niż przychody z zysków kapitałowych, nie więcej jednak niż 1 000 000 zł w roku podatkowym. Ulga jest skierowana do podatników, u których

74 Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 1265).

75 W. Moczyłowska, *Ulga na zabytki okrojona od 2023 roku – z zakupem pałacyku trzeba się spieszyć*, https://www.prawo.pl/podatki/ulga-na-zabytki-w-pit-20222023-rok,518739.html?fbclid=IwAR2qA6Gx-vXh020irXldthYQG5Sff5wDoGlywZgkE8Cp_Ma54Ov8oEfvL8 [dostęp: 19 września 2023 r.].

76 Proponowano alternatywne wprowadzenie restrykcyjnego procentowego limitu odliczenia (np. 25%), ograniczenie możliwości szybkiego zbycia nabytej z wykorzystaniem ulgi nieruchomości (np. po 5 latach) oraz wzmocnienie obowiązku przeprowadzenia realnych prac ratunkowych. Ustawodawca zdecydował się jednak na całkowite usunięcie tej części ulgi; M. Stańczyk, *Ulga na zabytki („Pałacyk+”) – konserwatorzy zabytków chwalą i proponują poprawki*, Infor.pl, 1.02.2022, <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5408128,Ulga-na-zabytki-Palacyk-konserwatorzy-zabytkow-chwala-i-proponuja-poprawki.html> [dostęp: 19 września 2023 r.], a także M. Laszczkowski, *Ulga, czyli ofiara zaciętrzewienia*, Rp.pl, 10.02.2022, <https://www.rp.pl/publicystyka/art35674051-michal-laszczkowski-ulga-czyli-ofiara-zacietrzewienia?fbclid=IwAR1yJUC0xT-5eEMQ90KccsuypKzMD9tMEk2mCCSINvDYkS1zCG5P2apzv1M> [dostęp: 19 września 2023 r.].

77 Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2105).

w następstwie poniesienia wydatków kwalifikowanych (m.in. związanych z uczestnictwem w targach, działaniami promocyjnymi czy przygotowaniem koniecznej dokumentacji) doszło do zwiększenia przychodów ze sprzedaży produktów.

Ulga znajduje zastosowanie w przypadku wykazania – w okresie dwóch kolejno po sobie następujących lat podatkowych od roku poniesienia wydatków kwalifikowanych – wzrostu przychodów ze sprzedaży produktów, w związku z komercjalizacją których zostały poniesione ww. koszty. Wymóg dotyczący wzrostu przychodów ze sprzedaży produktów nie został określony w postaci progu kwotowego czy procentowego. Do zastosowania ulgi wystarczy zatem wzrost (zwiększenie) przychodów ze sprzedaży, przy jednoczesnym poniesieniu kwalifikowanych wydatków, a jedynym istotnym ograniczeniem jest konieczność wytwarzania produktów. Przez produkty rozumie się przy tym rzeczy wytworzone przez podatnika, w tym mieszkania, garaże czy lokale usługowe. W efekcie ulga na ekspansję stała się szczególnie atrakcyjnym narzędziem wsparcia podmiotów z branży mieszkaniowej, a zwłaszcza – deweloperów handlujących nieruchomościami, które nie były dotychczas w ich ofercie.

Korzystanie z ulgi na ekspansję zostało jednak istotnie ograniczone w efekcie zawężającej interpretacji ww. przepisów przez administrację skarbową. W opinii dyrektora KIS⁷⁸ za „wytwarzany produkt” uznaje się rzeczy wytworzone wyłącznie bezpośrednio przez podatnika, z wyłączeniem tych, które zostały wytworzone przez podmioty trzecie na jego zlecenie. W efekcie deweloper korzystający ze wsparcia podwykonawców nie wykonuje działalności produkcyjnej, lecz działalność handlową lub dystrybucyjną, i nie ma prawa do ulgi na ekspansję. Jak wskazują doradcy podatkowi⁷⁹, takie ograniczenie zamyka dostęp do ulgi znacznemu kręgowi podmiotów z branży budowlanej, które realizują procesy produkcyjne we współpracy z innymi podmiotami wyspecjalizowanymi w pracach na poszczególnych etapach. W ten sposób zrównuje się prawną sytuację podmiotów działających na rynku wtórnym, tj. odsprzedających produkty (w tym mieszkania czy domy) wytworzone przez inne podmioty, z deweloperami, których rola polega na zleceniu wielu podwykonawcom realizacji kolejnych faz prac budowlanych dla osiągnięcia efektu w postaci powstania nieruchomości – jednej lub całego osiedla mieszkalnego. Przymiot podmiotu uprawnionego do skorzystania z ulgi organ przypisuje nie deweloperowi, określanemu jako inwestor lub handlowiec, ale generalnemu wykonawcy (wytwarzającemu). W opinii dyrektora KIS nie ma przy tym znaczenia pełnienie przez dewelopera funkcji organizacyjnych w stosunku do całości procesu inwestycyjnego⁸⁰ ani ponoszenie przez niego ekonomicznego ryzyka w związku z procesem inwestycyjnym. Prawo do skorzystania z ulgi może jednak utracić również sam generalny wykonawca. W przypadku, gdy dzieli się zadaniami z deweloperem, może się pojawić ryzyko uznania go nie za wytwórcę, ale za podmiot świadczący usługi na rzecz inwestora.

78 Interpretacja indywidualna dyrektora KIS z 17 lutego 2023 r. (pismo z dnia 17 lutego 2023 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0114-KDIP2-1.4010.191.2022.4.KW. Ulga na wzrost przychodów. Interpretacja indywidualna).

79 W. Moczyłowska, *Deweloper jako inwestor bez prawa do ulgi prowdzrostowej*, Prawo.pl, 24.03.2023, <https://www.prawo.pl/podatki/ulga-prowdzrostowa-nie-dla-kazdego-dewelopera,520416.html> [dostęp: 19 września 2023].

80 M.in. zakup gruntu, przygotowanie go do inwestycji, specyfikacja i wybór projektu budowlanego, uzyskanie pozwolenia na budowę, sprawowanie nadzoru inwestorskiego, uzyskanie pozwolenia na użytkowanie.

Należy się zgodzić ze stanowiskiem prezentowanym przez OECD⁸¹, że efektywnym rozwiązaniem wspierającym rozwój rynku mieszkaniowego jest stosowanie ulg podatkowych dla deweloperów realizujących projekty mieszkaniowe dla osób o niższych dochodach, którzy udostępniają mieszkania po niższych cenach. Tego typu ulgi funkcjonują w USA, Niemczech, Hiszpanii, Portugalii czy Turcji i istotnie wpływają na poprawę warunków na rynku nieruchomości. Wsparcie podaży ściśle określonych projektów inwestycyjnych przez system podatkowy przyczynia się do lepszej realizacji celów, które stawia sobie ustawodawca, niż stosowane obecnie ulgi po stronie popytowej. Chociaż ulga na ekspansję nie jest związana wyłącznie z rynkiem nieruchomości, to tego typu rozwiązania skierowane do strony podażowej powinny być preferowanym kierunkiem rozwoju systemu wsparcia rynku nieruchomości w Polsce.

Podsumowanie

Rynek nieruchomości jest jednym z obszarów, na których można zaobserwować szczególnie intensywną aktywność ustawodawcy podatkowego, szeroko korzystającego z oddanych mu do dyspozycji narzędzi służących stymulowaniu pożądaných postaw podatników. Wdrożone przywileje mają przy tym wpływać zarówno na stronę popytową (np. ulga mieszkaniowa i termomodernizacyjna) i podażową (ulga na ekspansję), jak i na obie z nich łącznie (ulga na zabytki). O ile generalną tendencją jest stosowanie przez organy wykładni zawężającej zakres stosowania obowiązujących ulg, o tyle z biegiem czasu, wraz z rosnącym portfolio orzecznictwa sądowego oraz coraz większą intensywnością działalności interpretacyjnej Ministra Finansów, zakres zastosowania rzeczonych przepisów stale się rozszerza. Coraz więcej kwestii jest rozstrzyganych na korzyść podatników, w wyniku czego stosowanie przepisów staje się dla nich mniej ryzykowne. W efekcie z biegiem czasu rośnie również efektywność regulacji jako narzędzi stymulowania postaw podatników. Jednocześnie jednak korzystanie z rozwiązań, które nie doczekały się jeszcze szerokiego obudowania orzecznictwem, co do zasady stanowi dla przedsiębiorców sferę podwyższonego ryzyka. Szczególne trudności generuje również dla podatników niestabilność przepisów prawa. Ustawowe zawężenie zakresu obowiązujących ulg, choć może dotyczyć tylko zdarzeń przyszłych, zagraża procesowi efektywnego planowania procesów inwestycyjnych, których przygotowanie, a potem realizacja są rozłożone w branży nieruchomościowej na wiele lat.

Przeprowadzona analiza pozwala podjąć próbę odpowiedzi na postawione na wstępie pytanie badawcze, czy dzięki stosowanym w Polsce ulgom podatkowym są odpowiednio realizowane zadania postawione przez ustawodawcę i w jaki sposób ulgi wpływają na rynek nieruchomości w Polsce. Polski system preferencji podatkowych, choć doznawał w ciągu ostatnich lat licznych modyfikacji, nie realizuje zdaniem autorów w pełni zadań i celów określonych przez prawodawcę. Ocena wpływu ulg na rynek nieruchomości oraz ich efektywności jest natomiast znacznie utrudniona z powodu braku danych statystycznych, które administracja skarbową mogłaby gromadzić w zakresie wykorzystania ulg przez podatników. Jako kluczowy

81 OECD, *Housing Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2022, nr 29, <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>.

postulat *de lege ferenda* należy wskazać pilną potrzebę stopniowego uzupełniania systemu ulg adresowanych do strony popytowej preferencjami wspierającymi realizację korzystnych społecznie projektów inwestycyjnych. Za takie należy uznać w szczególności te rozwiązania dla deweloperów prowadzących projekty mieszkaniowe skierowane do osób o niższych dochodach, które będą zwiększać dostępność mieszkań po niższych cenach. Autorzy wskazują również na konieczność dokonania zmian w już funkcjonujących rozwiązaniach. Dla zapewnienia wzrostu efektywności ulgi na zabytki konieczne jest jej otwarcie na podatników podatku dochodowego od osób prawnych oraz powrót do oryginalnej, funkcjonującej tylko w roku podatkowym 2022 formuły ulgi, zabezpieczonej jednak dodatkowymi mechanizmami o charakterze antyabuzyjnym. Należy również oczekiwać zwiększenia aktywności interpretacyjnej Ministra Finansów, realizowanej w szczególności przez wydawanie interpretacji ogólnych oraz objaśnień podatkowych. Te ostatnie powinny dotyczyć wszystkich omawianych ulg, a już opublikowane objaśnienia powinny podlegać cyklicznej aktualizacji i uzupełnieniu. Objasnienia podatkowe, jako narzędzie wskazujące podatnikom bezpieczne ścieżki wykładni przepisów, są szczególnie pilnie potrzebne podatnikom do bezpiecznego stosowania nowych rozwiązań, takich jak ulga na zabytki czy ulga na ekspansję, wobec których nie ukształtowała się jeszcze praktyka interpretacyjna administracji i sądownictwa. Gwarantem utrzymania zainteresowania tymi regulacjami przez podatników, a za tym – efektywnej realizacji przez nie funkcji stymulacyjnej, jest bowiem zapewnienie adresatom przewidywalności ich stosowania.

Bibliografia

- Borszowski P., *Prawo podatkowe z kuzami i pytaniami*, Wolters Kluwer, Warszawa 2018.
- Brzeziński B., *Podstawy wykładni prawa podatkowego*, ODDK, Gdańsk 2008.
- Corlett A., Leslie J., *Home County: Options for Taxing Main Residence Capital Gains*, Resolution Foundation, 2021.
- Głuchowski J., *Polskie prawo podatkowe*, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 1998.
- Gomułowicz A., *Polityka podatkowa w Polsce i przesłanki jej kształtowania*, „Monitor Podatkowy” 1996, nr 5.
- Gruber J., Jensen A., Kleven H., *Do People Respond to the Mortgage Interest Deduction? Quasi-experimental Evidence from Denmark*, „American Economic Journal: Economic Policy” 2021, t. 13, nr 2, <https://doi.org/10.1257/POL.20170366>.
- James S., Nobes Ch., *The Economics of Taxation*, Fiscal Publications, London 1987.
- Liszewski G. [w:] S. Bogucki, P. Smoleń, J. Szczygieł, K. Winiarski, G. Liszewski, *Podatek od spadków i darowizn. Komentarz*, Wolters Kluwer, Warszawa 2021.
- Łożykowski A., Polewiak M., Sarnowski J., *Podatek dochodowy od osób fizycznych w latach 2016–2022 – droga w kierunku sprawiedliwego, elastycznego i prostego w rozliczeniu podatku dochodowego [w:] Koncepcje opodatkowania dochodu – refleksje na 30-lecie podatku dochodowego od osób fizycznych*, red. W. Modzelewski, K. Radzikowski, Warszawa 2022.
- Mariański A., *Ułgi i zwolnienia podatkowe w orzecznictwie sądowym*, „Glosa” 2004, nr 4, s. 10.
- Mastalski R., *Wprowadzenie do prawa podatkowego*, C.H. Beck, Warszawa 1995.
- Materialne prawo podatkowe*, red. W. Modzelewski, J. Bielawny, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2005.

- Millar-Powell B., Brys B., O'Reilly P., Rehm Y., Thomas A., *Measuring Effective Taxation of Housing: Building the Foundations for Policy Reform*, „OECD Taxation Working Papers” 2022, nr 56, <https://doi.org/10.1787/0a7e36f2-en>.
- Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2020 rok*, Warszawa 2021, <https://www.podatki.gov.pl/media/8058/informacja-pit-za-2020.pdf>.
- Ministerstwo Finansów, *Informacja dotycząca rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za 2021 rok*, Warszawa 2022, <https://www.podatki.gov.pl/media/8908/informacja-pit-za-2021.pdf>.
- Ministerstwo Finansów, *Objaśnienia podatkowe Ministra Finansów z 30 marca 2023 r. Formy wsparcia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego w podatku dochodowym od osób fizycznych*, Gov.pl, <https://www.gov.pl/web/finanse/objasnienia-podatkowe-z-30-marca-2023-r-dot-formy-wsparcia-przedswiezecia-termomodernizacyjnego-w-podatku-dochodowym-od-osob-fizycznych>.
- Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 1*, Warszawa 2010.
- Ministerstwo Finansów, *Preferencje podatkowe w Polsce nr 2*, Warszawa 2011.
- Ministerstwo Finansów, *Strategia podatkowa 2003. Materiały do dyskusji*, Warszawa 2003.
- Nykiel W., *Cele i funkcje ulg i zwolnień podatkowych [w:] Regulacje prawno-podatkowe i rozwiązania finansowe, Pro publico bono. Księga jubileuszowa Profesora Jana Głuchowskiego*, red. J. Głuchowski, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa „Dom Organizatora”, Toruń 2002.
- Nykiel W., *Ulg i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Wolters Kluwer, Warszawa 2002.
- OECD, *Housing Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2022, nr 29, <https://doi.org/10.1787/03dfe007-en>.
- OECD, *Inheritance Taxation in OECD Countries*, „OECD Tax Policy Studies” 2021, nr 28, <https://doi.org/10.1787/e2879a7d-en>.
- Podatki i prawo podatkowe*, red. A. Gomułowicz, J. Małecki, Lexis Nexis, Warszawa 2013.
- Poterba J., Venti S., Wise D., *The Composition and Draw-down of Wealth in Retirement*, „NBER Working Paper Series” 2011, nr 17536, <https://doi.org/10.3386/W17536>.
- Sarnowski J., *30 lat sprawiedliwości podatkowej – podsumowanie i kierunek zmian [w:] Z dziejów historii podatków. Wybrane problemy*, red. K. Banaś, R. Stasiak, wyd. Konrad Banaś, Łódź 2017.
- Shan H., *The Effect of Capital Gains Taxation on Home Sales: Evidence from the Taxpayer Relief Act of 1997*, „Journal of Public Economics” 2011, t. 95, nr 1–2, <https://doi.org/10.1016/J.JPUBECO.2010.10.006>.
- Thomas A., *Reforming the Taxation of Housing in Israel*, „OECD Taxation Working Papers” 2021, nr 53, <https://doi.org/10.1787/83fd48ad-en>.
- Wstęp do nauki polskiego prawa podatkowego*, red. W. Modzelewski, J. Pyssa, Instytut Studiów Podatkowych Modzelewski i Wspólnicy, Warszawa 2005.
- Wyszkowski A., *Koncepcja tax expenditures w systemie podatkowym*, „Gospodarka Narodowa” 2010, nr 9.
- Wyszkowski A., *Tax expenditures w ramach podatku dochodowego od osób fizycznych*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2011, nr 173.

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych (Dz.U. 2023, poz. 273).

Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz.U. 2021, poz. 1043, ze zm.).

- Ustawa z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. 2022, poz. 2647, ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 217, poz. 1588).
- Ustawa z dnia 6 listopada 2008 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. nr 209, poz. 1316).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków (Dz.U. 2022, poz. 438, ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 października 2021 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021, poz. 2105).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2022, poz. 1265).

Orzecznictwo

- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 3 września 1996 r., sygn. K 10/96, OTK 1996/4/33.
- Wyrok NSA z 12 czerwca 1992 r., sygn. SA/PO 596/92, LEX nr 24682.
- Wyrok NSA z 13 stycznia 1994 r., sygn. SA/P 158/93.
- Wyrok NSA z 28 października 1994 r., sygn. Sa/Łd 606/94.
- Wyrok NSA z 9 grudnia 1994 r., sygn. SA/Kr 1495/94.
- Wyrok NSA z 31 sierpnia 1999 r., sygn. I SA/Łd 932/99.
- Wyrok NSA z 19 września 2001 r., sygn. I SA/Lu 971/00.
- Wyrok NSA z 12 czerwca 2002 r., sygn. SA/P 596/92.
- Wyrok NSA z 8 września 2016 r., sygn. II FSK 2012/14, LEX nr 2118966.
- Wyrok NSA z 29 listopada 2016 r., sygn. II FSK 3126/14, LEX nr 2156639.
- Wyrok NSA z 7 kwietnia 2017 r., sygn. II FSK 670/15, LEX nr 2281801.
- Wyrok NSA z 2 lutego 2018 r., sygn. II FSK 203/16, LEX nr 2461112.
- Wyrok NSA z 11 kwietnia 2018 r., sygn. II FSK 1960/17, ONSAiWSA 2020/4/44.
- Wyrok NSA z 13 kwietnia 2018 r., sygn. II FSK 1019/16, LEX nr 2494277.
- Wyrok NSA z 30 sierpnia 2018 r., sygn. II FSK 2413/16, LEX nr 2574200.
- Wyrok NSA z 5 września 2018 r., sygn. II FSK 3325/15, LEX nr 2554520.
- Wyrok NSA z 27 listopada 2018 r., sygn. II FSK 3152/16, LEX nr 2653814.
- Wyrok NSA z 22 stycznia 2019 r., sygn. II FSK 167/17, LEX nr 2623557.
- Wyrok NSA z 18 lutego 2020 r., sygn. II FSK 813/18, LEX nr 2978051.
- Wyrok NSA z 9 lipca 2020 r., sygn. II FSK 1146/18, LEX nr 3220450.
- Wyrok TK z 13 kwietnia 1999 r., sygn. K 36/98, OTK 1999/3/40.
- Wyrok TK z 12 września 2000 r., sygn. K 1/00, OTK 2000/6/185.
- Wyrok WSA w Białymstoku z 11 maja 2016 r., sygn. I SA/Bk 1379/15, LEX nr 2057849.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 1 czerwca 2016 r., sygn. I SA/GI 1497/15, LEX nr 2077624.
- Wyrok WSA w Gliwicach z 22 lutego 2017 r., sygn. I SA/GI 1351/16, LEX nr 2269998.
- Wyrok WSA w Olsztynie z 17 lutego 2021 r., sygn. I SA/OI 783/20, LEX nr 3156461.

Interpretacje urzędowe i dokumenty

- Interpretacja ogólna Ministra Finansów, Funduszy i Polityki Regionalnej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie stosowania zwolnienia określonego w art. 21 ust. 1 pkt 131 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych w przypadku wydatkowania przychodów z odpłatnego zbycia nieruchomości lub praw majątkowych na wpłaty realizowane z umowy deweloperskiej, nr DD2.8202.1.2021 (Dz.Urz. Min. FFiPR 2021, poz. 133).
- Pismo z dnia 28 kwietnia 2020 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0115-KDIT2.4011.44.2020.3.ŁS. Ulga termomodernizacyjna w podatku PIT. Interpretacja indywidualna.
- Pismo z dnia 5 stycznia 2021 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0115-KDIT2-1.4011.87.2017.10.MST. Realizacja celu mieszkaniowego jako przesłanka ulgi mieszkaniowej. Interpretacja indywidualna.
- Pismo z dnia 5 marca 2021 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0115-KDIT2.4011.932.2020.2.KC. PIT w zakresie ulgi termomodernizacyjnej. Interpretacja indywidualna.
- Pismo z dnia 7 kwietnia 2022 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0114-KDIP3-2.4011.214.2022.3.AC. Zastosowanie ulgi termomodernizacyjnej. Interpretacja indywidualna.
- Pismo z dnia 3 czerwca 2022 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0114-KDIP2-2.4011.275.2022.2.KW. Interpretacja indywidualna.
- Pismo z dnia 17 lutego 2023 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0114-KDIP2-1.4010.191.2022.4.KW. Ulga na wzrost przychodów. Interpretacja indywidualna.
- Pismo z dnia 18 kwietnia 2023 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0111-KDSB2-1.4011.94.2023.2.MS. Ulga na zabytki. Interpretacja indywidualna.
- Pismo z dnia 13 września 2023 r. Dyrektor Krajowej Informacji Skarbowej. 0113-KDIP2-2.4011.488.2023.2.ACZ. Realizacja celu mieszkaniowego jako przesłanka ulgi mieszkaniowej. Zmiana interpretacji indywidualnej.
- Pismo z dnia 4 września 2023 r. Szef Krajowej Administracji Skarbowej. DOP3.8222.81.2023.CNRU. Brak możliwości zastosowania ulgi termomodernizacyjnej w przypadku zbycia mieszkania. Interpretacja indywidualna.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych oraz niektórych innych ustaw, druk nr 1532, Sejm IX kadencji.
- Uzasadnienie do rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne, druk nr 2901, Sejm VIII kadencji.

Strony internetowe

- HMRC, *Tax relief statistics (December 2021). Official Statistics*, <https://www.gov.uk/government/statistics/main-tax-expenditures-and-structural-reliefs/estimated-cost-of-tax-reliefs-statistics#contents>.
- Laszczkowski M., *Ulga, czyli ofiara zaciętrzewienia*, Rp.pl, 10.02.2022, <https://www.rp.pl/publicystyka/art35674051-michal-laszczkowski-ulga-czyli-ofiara-zacietrzewienia?fbclid=IwAR1yjUC0xT-5eEMQ90KccsujpKzMD9t-MEK2mCCSINvDYkS1zCG5P2apzv1M>.
- Moczydłowska W., *Deweloper jako inwestor bez prawa do ulgi prorostowej*, <https://www.prawo.pl/podatki/ulga-prowzrostowa-nie-dla-kazdego-dewelopera,520416.html>.

Moczydłowska W., *Ulga na zabytki okrojona od 2023 roku – z zakupem pałacyku trzeba się spieszyć*, https://www.prawo.pl/podatki/ulga-na-zabytki-w-pit-20222023-rok,518739.html?fbclid=IwAR2qA6Gx-vXh020i-rXIdthYQG5sff5wDoGlywZgkE8Cp_MaS4Ov8oEfvL8.

Pokojska A., *Kto szybko sprzeda ocieplony dom, pożegna się z ulgą*, *Gazetaprawna.pl*, 11.09.2023, <https://podatki.gazetaprawna.pl/artykuly/9293913,kto-szybko-sprzed-a-ocieplony-dom-pozegna-sie-z-ulga.html>.

Stańczyk M., *Ulga na zabytki („Pałacyk+”) – konserwatorzy zabytków chwalią i proponują poprawki*, *Infor.pl*, 1.02.2022, <https://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/5408128,Ulga-na-zabytki-Palacyk-konserwatorzy-zabytkow-chwala-i-proponuja-poprawki.html>.