



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

III kadencja
Prezes Rady Ministrów
RM 10-15-98

Druk nr 279
Warszawa, 17 kwietnia 1998 r.

Pan
Maciej Płażyński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. przedstawiam Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz o zmianie ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W załączeniu przedstawiam także opinię dotyczącą zgodności proponowanych regulacji z prawem Unii Europejskiej.

Jednocześnie uprzejmie informuję, że do reprezentowania stanowiska Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych został upoważniony Minister Finansów.

Z poważaniem

wz. Wiceprezes Rady Ministrów
(-) Janusz Tomaszewski

U S T A W A

z dnia

o zmianę ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz
o zmianę ustawy zmieniającej ustawę o podatku dochodowym od
osób fizycznych.

Art. 1.

W ustawie z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 i Nr 134, poz. 646, z 1994 r. Nr 43, poz. 163, Nr 90, poz. 419, Nr 113, poz. 547, Nr 123, poz. 602 i Nr 126, poz. 626, z 1995 r. Nr 5, poz. 25 i Nr 133, poz. 654, z 1996 r. Nr 25, poz. 113, Nr 87, poz. 395, Nr 137, poz. 638, Nr 147, poz. 686 i Nr 156, poz. 776 oraz z 1997 r. Nr 28, poz. 153, Nr 30, poz. 164, Nr 71, poz. 449, Nr 85, poz. 538, Nr 96, poz. 592, Nr 121, poz. 770, Nr 123, poz. 776, Nr 137, poz. 926, Nr 139, poz. 932-934 i Nr 141, poz. 943 i 945) w art. 27a ust. 5 otrzymuje brzmienie:

„5. Zmniejszenie podatku w przypadku wymienionym w ust. 3 pkt 3 może być dokonane w roku podatkowym, w którym suma wydatków poniesionych przez podatnika od początku każdego okresu trzyletniego wynosi co najmniej 0,3 % kwoty, o której mowa w ust. 2, obowiązującej w pierwszym roku tego okresu.”.

Art. 2.

W ustawie z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 137, poz. 638) w art. 2 wprowadza się następujące zmiany:

1) po ust. 2 dodaje się ust. 2a w brzmieniu:

„2a. Kwotę przysługującego odliczenia od podatku ustaloną zgodnie z art. 27a ust. 3 pkt 1 lit. a) i b), zmniejsza się również o 19 % wydatków odliczonych od dochodu na podstawie ust. 4a.”;

2) w ust. 3 kropkę zastępuje się przecinkiem i dodaje się wyrazy „a także wydatki, o których mowa w ust. 4a, które nie znalazły pokrycia w dochodach uzyskanych w 1997 r. i w latach następnych.”;

3) po ust. 4 dodaje się ust. 4a i 4b w brzmieniu:

„4a. Podatnikom, którzy w latach 1992-1996 nabyli prawo do odliczenia od dochodu wydatków poniesionych na cele określone w art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. b), e) i f) ustawy wymienionej w art. 1, w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1997 r., i po tym dniu dokonali dalszych wydatków na budowę tego budynku mieszkalnego, nadbudowę lub rozbudowę tego budynku na cele mieszkalne lub przebudowę tego strychu, suszarni albo przystosowanie innego pomieszczenia na cele mieszkalne oraz wykończenie tego lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym, do dnia zasiedlenia tego lokalu, przysługuje prawo do odliczania tych wydatków na zasadach określonych w art. 26 ustawy wymienionej w art. 1 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1997 r.

4b. Jeżeli w okresie obowiązywania ustawy podatnik, o którym mowa w ust. 4 lub 4a, nabył prawo do odliczenia od podatku kwot, o których mowa w art. 27a ust. 3 pkt 1 lit. a) i b) - limit odliczenia od dochodu, określony w art. 26 ust. 3 ustawy wymienionej w art. 1 w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1997 r., pomniejsza się o kwotę wydatków podlegających odliczeniu od dochodu oraz o kwotę wydatków stanowiących podstawę do dokonania odliczeń od podatku, o których mowa w art. 27a ust. 1 pkt 1 lit. b)-f) oraz pkt 2."

Art. 3.

Wydatki odliczone od dochodu, zgodnie z art. 2, nie mogą zmniejszać podatku z zastosowaniem zasad określonych w art. 27a ustawy, o której mowa w art. 1.

Art. 4.

Ustawa wchodzi w życie z dniem ogłoszenia i ma zastosowanie do odliczania wydatków, o których mowa w art. 1, poniesionych od dnia 1 stycznia 1997 r.

U Z A S A D N I E N I E

Projekt ustawy jest bezpośrednio związany z orzeczeniami Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada i 16 grudnia 1997 r. w sprawie ulg mieszkaniowych w podatku dochodowym od osób fizycznych - w pierwszym przypadku ulg inwestycyjnych, w drugim ulg tzw. remontowych, przy czym drugie z wymienionych orzeczeń zostało przez Sejm przyjęte dnia 5 marca 1998 r.

Mocą ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. Nr 137, poz. 638) od 1997 r. zmieniono zasady osobistych ulg mieszkaniowych, tak inwestycyjnych jak i remontowych. O ile bowiem do końca 1996 r. ustawowo określone wydatki poniesione przez podatnika na zaspokojenie jego potrzeb mieszkaniowych mogły być odliczane od dochodu przed opodatkowaniem, o tyle we wskazanej ustawie postanowiono, że od 1997 r. można takie wydatki odliczać od podatku dochodowego.

W przypadku ulg remontowych limit odliczeń od podatku został określony na okresy trzyletnie, z tym że podatnik może dokonywać odliczeń wydatków na cele remontowe tylko wówczas, gdy odrębnie w każdym roku okresu trzyletniego wydatki odliczane od podatku za ten rok przekroczą ustawowe minimum.

Ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. została opublikowana dnia 29 listopada 1996 r., tj. 32 dni przed rozpoczęciem nowego roku podatkowego (1997), w którym wchodziły w życie zawarte w niej zmiany.

W przypadku inwestycyjnych ulg mieszkaniowych Rzecznik Praw Obywatelskich nie kwestionował nowej ich formuły, tj. wprowadzonej od 1997 r. zasady odliczeń od podatku, a nie od

dochodu. Uznał jednak, że dla tych podatników, którzy rozpoczęli inwestycję mieszkaniową przed 1997 r. i jej nie zakończyli, 32 - dniowy okres przystosowania się do nowych warunków podatkowych był zbyt krótki. Okres ten powinien być dłuższy - zdaniem Rzecznika, wyrażonym w trakcie rozprawy, co najmniej półroczny. W uzasadnieniu orzeczenia Trybunał wskazywał na roczny okres dostosowawczy w razie pogorszenia podatkowych skutków wynikających z realizacji cykli inwestycyjnych rozpoczętych przed zmianą przepisów podatkowych, a po upływie odpowiedniego okresu dostosowawczego, nawet w przypadku dalszego kontynuowania inwestycji, możliwa i nie pozostająca w sprzeczności z Konstytucją jest zmiana warunków podatkowych.

Dnia 25 listopada 1997 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł:

„Art. 1 pkt 12 i pkt 15 w związku z 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 zakresie, w jakim wprowadzając nowe unormowania prawne uchyla dopuszczalność odliczenia od dochodu podatnika kwot wydatkowanych po dniu 1 stycznia 1997 r. na wydatki podatnika poniesione na cele mieszkaniowe wymienione w art. 26 ust. 1 pkt 5 lit. b), e) i f) ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych (Dz.U. z 1993 r. Nr 90, poz. 416 i Nr 134, poz. 646, z 1994 r. Nr 43, poz. 163, Nr 90, poz. 419, Nr 113, poz. 547 i Nr 123, poz. 602, z 1995 r. Nr 5, poz. 25 i Nr 113, poz. 654, z 1996 r. Nr 25, poz. 113, Nr 87, poz. 395, Nr 137, poz. 638, Nr 147, poz. 686 i Nr 156, poz. 776 oraz z 1997 r. Nr 28, poz. 135 i Nr 30, poz. 164) w brzmieniu obowiązującym przed dniem 1 stycznia 1997 r. - w odniesieniu do sytuacji, w których budowa danego budynku mieszkalnego, nadbudowa lub rozbudowa danego budynku na cele mieszkalne lub przebudowa danego strychu, suszarni albo

przystosowanie innego pomieszczenia na cele mieszkalne oraz wykończenie danego lokalu mieszkalnego w nowo wybudowanym budynku mieszkalnym dały już podstawę do dokonania takich odliczeń w 1996 roku lub w latach poprzednich jest niezgodny z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483) przez to, że narusza zasady pewności prawa i zaufania obywatela do państwa i stanowionego przez nie prawa".

Konieczność ustawowego określenia zasad korzystania z ulg dotyczy:

- 1) zakresu ulg wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r. (art. 2 pkt 3) przez dodanie ust. 4a),
- 2) określenia limitu odliczeń od dochodu w sytuacji gdy podatnik oprócz nabytego prawa do odliczania od dochodu, nabędzie prawo do odliczania od podatku (art. 2 pkt 3) przez dodanie ust. 4b),
- 3) określenia limitu odliczeń od podatku w sytuacji gdy podatnik po dniu 1 stycznia 1997 r. dokonuje odliczeń od dochodu (art. 2 pkt 1 i 2):

Z ustaleniem limitu odliczeń od podatku wiąże się bowiem kwestia uwzględniania przy obliczaniu tego limitu odliczeń dokonanych od dochodu i przeliczania odliczeń od dochodu na odliczenia od podatku. Zgodnie z art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, przy ustalaniu limitu odliczeń od podatku należy odjąć 19 % wydatków odliczonych od dochodu w zeznaniach podatkowych, ale tylko za lata 1992-1996. Limit odliczeń czy to od dochodu, czy też od podatku, przysługuje w całym okresie obowiązywania ustawy. Ponieważ we wskazanym wyżej przepisie wyraźnie postanowiono o zmniejszaniu limitu

odliczeń od podatku o 19 % kwoty odliczeń od dochodu dokonanych tylko za lata 1992-1996, odliczenia od dochodu dokonane w zeznaniu podatkowym za rok 1997 i dalsze lata nie zmniejszałyby limitu odliczeń od podatku. Przyjęcie orzeczenia Trybunału bez proponowanych zapisów spowodowałoby więc powstanie luki prawnej, w wyniku której podatnik korzystający z dobrodziejstw orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, ponosząc w 1997 r. (i w latach późniejszych) wydatki mieszkaniowe na cele objęte odliczeniami od dochodu i na cele objęte odliczeniami od podatku nie zmniejszałyby limitu odliczeń od podatku o 19 % dokonanych od 1997 r. odliczeń od dochodu. Uzyskałby więc dodatkową ulgę podatkową.

Aby uniknąć sporów interpretacyjnych i nie dopuścić do powstania luk prawnych i próby ich „zamykania” w drodze wykładni organów skarbowych, przyjęcie orzeczenia Trybunału przez Sejm powinno być powiązane z przyjęciem projektowanej ustawy regulującej zasady podatkowe związane z wykonaniem orzeczenia, co gwarantuje spełnienie konstytucyjnych zasad pewności prawa i zaufania obywateli do państwa i stanowionego przez nie prawa.

W orzeczeniu z dnia 16 grudnia 1997 r. Trybunał Konstytucyjny orzekł, że art. 27a ust. 5 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, w brzmieniu obowiązującym od 1997 r., w zakresie w jakim wyłącza możliwość skumulowania wydatków poniesionych w okresie trzyletnim na remont i modernizację budynku mieszkalnego lub lokalu mieszkalnego oraz wpłatę na wyodrębniony fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej, jest niezgodny z Konstytucją przez to, że dokonuje nieuzasadnionego zróżnicowania sytuacji prawnej podatników. Przepis uznany za niezgodny z Konstytucją wprowadzał uzależnienie prawa do dokonywania odliczeń wydatków na wymienione cele, poniesionych w danym roku okresu

trzyletniego, od wysokości tych wydatków. W latach 1997-1999, aby dokonać odliczeń od podatku za dany rok konieczne jest wydatkowanie w tym roku kwoty nie niższej niż 245 zł 70 gr. Nie jest przy tym możliwe sumowanie niewielkich wydatków poniesionych w poszczególnych latach okresu trzyletniego i dokonywanie odliczeń od podatku od tego roku, w którym - w wyniku tego sumowania - osiągnięta zostanie dolna granica wydatków dająca prawo do odliczeń od podatku. Właśnie brak tej możliwości Trybunał Konstytucyjny uznał za niezgodny z Konstytucją, a dnia 5 marca Sejm podzielił stanowisko Trybunału, przyjmując orzeczenie. Aby wykonać orzeczenie Trybunału jest konieczna regulacja ustawowa, której treść zawiera art. 1 projektu ustawy.

W związku z przywróceniem odliczeń od dochodu niektórych inwestycyjnych wydatków mieszkaniowych w 1998 r. wpływy z podatku dochodowego będą niższe o około 100 mln zł; szacunek ten jest bardzo przybliżony z uwagi na brak informacji źródłowych o liczbie podatników, których dotyczy orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 listopada 1997 r.

Nie jest natomiast możliwe oszacowanie skutków finansowych wynikających z orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 grudnia 1997 r. Skutki te nie powinny jednak w sposób znaczący obniżyć wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych.



**MINISTER
PRZEWODNICZĄCY KOMITETU
INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ
RYSZARD CZARNECKI**

Sekr.Min. RCz/.../198/DHPiST-rj

Warszawa, 1998, 04.09

**Pan
Aleksander Proksa
Sekretarz Rady Ministrów**

Opinia o zgodności projektu ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, z prawem Unii Europejskiej wyrażona na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Komitecie Integracji Europejskiej (Dz. U. Nr 106, poz. 494) przez Przewodniczącego Komitetu Integracji Europejskiej.

Stanowczy Racie Ministrow,

W związku z przedłożonym projektem ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych (pismo nr RM-10-15-98), pozwalam sobie wyrazić następującą opinię:

Przedmiot projektowanej ustawy o zmianie niektórych przepisów ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych nie jest objęty zakresem prawa Unii Europejskiej.

Z poważaniem

Do uprzejmej wiadomości:

Pan Jan Rudowski
Podsekretarz Stanu
Ministerstwo Finansów

Ryszard Czarnecki

Tłoczono z polecenia Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

Skierowano do druku 17 kwietnia 1998 r.

Cena - 0,39 zł + 22% VAT

