

## Polityka podatkowa państwa a rozwój mieszkalnictwa

**JEL classification:** H2, H3, H6, R21

**Słowa kluczowe:** polityka podatkowa, efektywność podatkowa, preferencje podatkowe, zwrot podatku VAT, rozwój mieszkalnictwa

**Keywords:** tax policy, tax effectiveness, tax preferences, VAT refund, housing development

**Abstrakt:** Po akcesji Polski do Unii Europejskiej w roku 2004 stawka podatku VAT na większość materiałów budowlanych wzrosła ze stawki preferencyjnej 7% do stawki podstawowej 22%. Ustawodawca, mając świadomość nadmiernego obciążenia fiskalnego wobec podatnika, wprowadził do systemu prawnego ustawę z dnia 29 sierpnia 2005 roku o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Ustawa obowiązywała w latach 2006–2013, po czym została zastąpiona ustawą z dnia 27 września 2013 roku o pomocy państwa w nabywaniu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi. Artykuł ukazuje próbę określenia wpływu ustawy o zwrocie VAT na rozwój mieszkalnictwa w latach 2006–2013, a także próbę oceny polityki podatkowej państwa w zakresie mieszkalnictwa. Ponadto artykuł może stanowić podstawę do dyskusji nad zasadnością rezygnacji z instytucji zwrotu VAT od wydatków związanych materiałami budowlanymi.

### State's fiscal policy and housing development

**Abstract:** After Polish accession to the European Union in 2004, the VAT tax rate for most construction materials increased from the preferential rate of 7% to the basic rate of 22%. The legislator, aware of excessive fiscal burden to the taxpayer, introduced into the legal system the Act of 29 August 2005 on the refund for individuals of certain expenses related to housing construction. The Act was in force between 2006–2013, and was then replaced by the Act of 27 September 2013 on state aid in the purchase of a first home for young people. The article presents an attempt to determine the effect of the law on VAT refund on the development of housing in 2006–2013, and also an attempt

to assess the tax policy of the state in the field of housing. Furthermore, the article may give rise to a discussion of the merits of abandoning the institution of VAT refund for building materials.

## Uwagi ogólne

Budownictwo mieszkaniowe jest niewątpliwie ważną społecznie kwestią. Rok 2004 okazał się dość przełomowy, ponieważ po wejściu Polski do Unii Europejskiej na większość materiałów budowlanych wzrosła preferencyjna stawka podatku VAT z 7%, do stawki podstawowej 22%<sup>1</sup>. W związku ze wzrostem cen ustawodawca postanowił zrekompensować podatnikom część wydatków, uchwalając ustawę z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym (zwaną dalej ustawą o zwrocie VAT lub ulgą)<sup>2</sup>. Ustawa weszła w życie 1 stycznia 2006 roku i obowiązywała do 31 grudnia roku 2013. Celem jej wprowadzenia było zwiększenie popytu w zakresie budownictwa mieszkaniowego, a także pobudzenie i wzrost gospodarki w szeroko rozumianym sektorze budowlanym<sup>3</sup>.

Podatek VAT zaliczany jest do grona podatków obrotowych oraz bezsprecznie jest najważniejszym czynnikiem kształtującym dochody budżetu państwa. Oprócz funkcji fiskalnych odgrywa także rolę stymulacyjną oraz regulacyjną. Dzięki takim funkcjom ustawodawca realizuje m.in. politykę podatkową państwa, za pomocą której wprowadza różnego rodzaju preferencje, takie jak ulgi, zwolnienia czy zwroty podatków. Wymienione preferencje podatkowe mają na celu ograniczenie nadmiernego obciążenia podatkowego.

Problematyka podatków od zawsze budzi skrajne emocje. W doktrynie prawa podatkowego wykształcił się zgodny pogląd<sup>4</sup> o konieczności istnienia systemu podatkowego celem finansowania wydatków publicznych. A zatem podstawowa funkcja podatków powinna być rozumiana jako fiskalna<sup>5</sup>. Mając na względzie wprowadzenie przez państwo wyższej stawki podatku VAT na materiały budowlane, można zauważyć, że w sposób szczególny problematyka nadmiernego

<sup>1</sup> M. Pałka, *VAT, PKWU dla towarów i usług opodatkowanych od 1 maja 2004 r. stawką 7%, 3%, 0% i zwolnionych oraz objętych zryczałtowanym podatkiem według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług obowiązującej do celów podatku VAT*, Wrocław 2004, s. 4.

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym. Dz.U. 2005 Nr 177, poz. 1468 — zwana dalej ustawą o zwrocie VAT.

<sup>3</sup> Z dniem 1 stycznia 2014 r. ustawa o zwrocie VAT została zastąpiona ustawą z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz.U. 2013, poz. 1304 — zwana dalej MDM).

<sup>4</sup> Zob. R. Mastalski, *Prawo podatkowe*, wyd. 6, Warszawa 2011, s. 30, a także W. Wójtowicz, [w:] A. Gorgol *et al.*, *Prawo podatkowe część ogólna i szczegółowa*, Warszawa 2009, s. 27. Autorzy podkreślają, że podatki wprowadzone przez ustawodawcę do systemu prawnego mają za zadanie zgromadzenie odpowiednich środków w budżecie państwa.

<sup>5</sup> Realizowane są również cele i funkcje podatków o charakterze pozafiskalnym.

fiskalizmu dotyka mieszkalnictwa społecznego. Stąd prawodawca wprowadził do systemu podatkowego m.in. instytucję zwrotu podatku VAT od wydatków na zakup materiałów budowlanych. Niniejszy artykuł ma na celu ukazanie wpływu ustawy o zwrocie VAT na rozwój mieszkalnictwa w latach 2004–2013 oraz ocenę polityki podatkowej państwa w tym zakresie. W artykule została także przeanalizowana zasadność rezygnacji przez ustawodawcę z ulgi.

W artykule zawarto również rozważania dotyczące zwrotu podatku jako determinantu polityki podatkowej. Zasadnicza część tekstu poświęcona została konstrukcji omawianej ustawy. Ponadto może ona także stanowić podstawę do dyskusji nad pochopną rezygnacją z ulgi oraz kierunkiem pożądanych w tym obszarze zmian.

### Zwrot podatku jako determinant polityki podatkowej

Punktem wyjścia do omawianego zagadnienia jest określenie determinantów, jakimi kieruje się ustawodawca w kształtowaniu polityki podatkowej państwa<sup>6</sup>. Należy wskazać przede wszystkim na wpływy ekonomiczne oraz społeczne<sup>7</sup>.

W doktrynie podatkowej<sup>8</sup> wykształcił się pogląd o racjonalnej polityce podatkowej. Standardy, jakimi powinien kierować się ustawodawca przy kreowaniu jej, powinno wyznaczać społeczeństwo jako główny odbiorca regulacji prawnych. Cele przy kształtowaniu polityki podatkowej przez ustawodawcę powinny być ściśle określone<sup>9</sup>. Przede wszystkim powinny stanowić sprawność w realizacji funkcji dochodowej, zgodnie z którą mimo swojej roli muszą zapewnić odpowiednie dochody budżetowe, jak również sprawność w realizacji celów pozafiskalnych. Rozumieć przez to należy takie funkcje, za pomocą których osiągnięty zostanie cel postawiony wcześniej przez ustawodawcę planującego politykę podatkową<sup>10</sup>. Ponadto celem powinna być sprawiedliwość w rozłożeniu ciężarów podatkowych, rozumiana jako powszechność w dostępie do ulgi (zwrotu VAT). Podatnik powinien móc swobodnie decydować, czy z niej skorzysta. Celem

<sup>6</sup> A. Gomułowicz, [w:] *Podatki i prawo podatkowe*, red. A. Gomułowicz *et al.*, Warszawa 2008, s. 259.

<sup>7</sup> M. Popławski, [w:] *Prawo podatkowe*, red. L. Etel *et al.*, Warszawa 2008, s. 72.

<sup>8</sup> R. Dwigier, [w:] *Prawo podatkowe*, red. L. Etel *et al.*, Warszawa 2005, s. 46. Autor wskazuje, że racjonalny system podatkowy państwa stanowi niejako wzór systemu doskonałego: „Systemy racjonalne stanowią pewien model, wzór systemu idealnego, do którego powinien dążyć ustawodawca, zmieniając obowiązujący w danym kraju system podatkowy”.

<sup>9</sup> R. Rosiński, *Polski system podatkowy, poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Warszawa 2008, s. 26.

<sup>10</sup> Przykładowo należy wskazać omawiane zagadnienie zwrotu VAT. Ustawodawca jako cel pozafiskalny obrał rozwój mieszkalnictwa społecznego, a także — pośrednio — zwiększenie wpływów do budżetu z całego szeroko rozumianego sektora budowlanego.

powinny być również niskie koszty realizacji podatków. Pobór czy zwrot podatków winny charakteryzować się niskimi kosztami obsługi<sup>11</sup>.

Sama koncepcja polityki podatkowej państwa zakłada uwzględnienie determinantów wzrostu gospodarczego, jak również racjonalnych obciążeń podatkowych. Bez tych elementów polityka podatkowa nie będzie spełniała swojej podstawowej funkcji, jaką jest racjonalne kształtowanie obciążeń podatkowych podatnika<sup>12</sup>. Obciążenia podatkowe kształtują normy prawa podatkowego. Ustawodawca, wprowadzając do systemu podatkowego określone normy prawne, powinien także mieć na względzie cel ich wprowadzania. Racjonalna polityka podatkowa musi zakładać rozwiązania systemowe, które powinny pomóc lub nie przeszkadzać wzrostowi gospodarczemu. Warto podkreślić, że nadmierne lub nieuzasadnione obciążenia podatkowe powodują negatywny efekt gospodarczy. Ważnym aspektem jest również zapewnienie stabilności rozwiązań prawnopodatkowych oraz uproszczenie zasad i przepisów podatkowych<sup>13</sup>.

Polityka podatkowa rozpatrywana jest też w kategorii celów społecznych, które zakładają podatkową redystrybucję między podatnikiem a budżetem państwa. Realizacja celów społecznych następuje przez wiele narzędzi, jakimi dysponuje prawodawca. Przykładowo są to ulgi, zwolnienia czy zwrot podatku. Ich wprowadzenie do systemu podatkowego uzależnione jest od potrzeb ekonomicznych, społecznych lub politycznych<sup>14</sup>. Determinantem kształtującym wsparcie podatnika jest m.in. zwrot podatku. Instytucja zwrotu podatku ma na celu wsparcie podatnika w przypadku, gdy klasyczne formy preferencji podatkowych, tj. ulgi i zwolnienia, nie są w stanie zrealizować w całości celów, które zostały nakreślone przez państwo<sup>15</sup>.

W systemie podatkowym można wyróżnić kilka funkcji kształtujących cele polityki podatkowej<sup>16</sup>, w tym obecność zwrotu podatku. Należy zaakcentować trzy podstawowe, które odnoszą się do funkcji zwrotu podatku. Pierwszą funkcją jest zapewnienie neutralności podatku (w podatku od towarów i usług), druga służy eliminacji podwójnego opodatkowania (w podatku akcyzowym) oraz trzecia — mająca za zadanie kreację preferencji podatkowych<sup>17</sup>. Z jednej strony zwrot wiąże się z konstrukcją podatku, będąc jego częścią składową, z drugiej może być

<sup>11</sup> A. Gomułowicz, *op. cit.*, s. 259.

<sup>12</sup> G. Szczodrowski, *Polski system podatkowy*, Warszawa 2007, s. 49.

<sup>13</sup> S. Dolata, *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Warszawa 2013, s. 27.

<sup>14</sup> W. Nykiel, *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2002, s. 55.

<sup>15</sup> E. Ruśkowski [w:] *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*, red. E. Ruśkowski *et al.*, Białystok-Lwów 2010, s. 474.

<sup>16</sup> A. Gomułowicz, *op. cit.*, s. 259. Autor wskazuje na związki między treścią polityki podatkowej a doraźną grą interesów politycznych przy kształtowaniu polityki podatkowej państwa.

<sup>17</sup> Przykładowo należy wskazać omawianą ulgę, która ma na celu zwiększenie popytu społeczeństwa na budownictwo mieszkaniowe.

instrumentem, który jest poza jego konstrukcją<sup>18</sup>. Zasada neutralności w podatku od towarów i usług kształtuje się przez formułowanie przez ustawodawcę takich norm prawnych, które będą jak najmniej odczuwalne dla podatnika. Zasada neutralności ma również za zadanie zrównoważenie podatku naliczonego i należnego, tak aby co do zasady podatek VAT był ekonomicznie neutralny.

Obserwowanie prowadzonej obecnie polityki podatkowej państwa nasuwa wnioski, że podatki, w tym zwrot VAT, spełniają również inne funkcje pozafiskalne<sup>19</sup>. Zwrot VAT, jako determinant polityki podatkowej państwa, może pełnić kilka funkcji. Należy wskazać przede wszystkim funkcję gospodarczą, gdzie zwrot VAT wykorzystywany jest jako narzędzie do oddziaływania na gospodarkę. Przyznanie preferencji podatkowych określonej grupie społecznej ma na celu zwiększenie rozwoju określonego sektora gospodarki, zwiększenie inwestycji, podaży oraz popytu na określony przez politykę podatkową państwa cel<sup>20</sup>.

Innym przejawem polityki podatkowej i obecności zwrotu VAT w systemie podatkowym jest funkcja społeczna. Wprowadzenie określonej preferencji podatkowej ma na celu oddziaływanie na określoną grupę społeczną<sup>21</sup>. Zwrot VAT, pojmowany w literaturze prawa podatkowego<sup>22</sup> jako preferencja podatkowa, należy rozumieć jako obniżenie opodatkowania dochodów podatnika. Ustawodawca, prowadząc określoną politykę podatkową, wprowadził do systemu podatkowego preferencje w postaci zwrotu VAT, czego efektem jest pośrednio obniżenie opodatkowania dochodów osób fizycznych.

W literaturze podatkowej funkcjonuje pogląd<sup>23</sup>, że instrument zwrotu VAT od wydatków budowlanych mógłby być zastąpiony inną preferencją podatkową, jak ulgi czy zwolnienia. Sama konstrukcja zwrotów podatków jest odmienna od ulg czy zwolnień, jednak można odnieść wrażenie, że celem wprowadzania do systemu podatkowego zwrotu jest aspekt preferencji podatkowej<sup>24</sup>. Należy rozważyć opinię<sup>25</sup> o instrumencie zwrotu podatku jako realizacji zwolnień podatkowych. Treść zwolnień podatkowych kształtuje brak relacji między obowiązkiem podatkowym a zobowiązaniem podatkowym. Natomiast funkcja zwrotu podatku bazuje na odmiennej od ulg czy zwolnień konstrukcji. Element konstrukcji podatku nie może zawierać przedmiotowego zwrotu podatku, także zobowiązanie podatkowe nie może być kształtowane przez zwrot podatku. Istotą zwrotu VAT jest po-

<sup>18</sup> M. Popławski, *Instytucja zwrotu podatku, charakter prawny i funkcjonowanie*, Warszawa 2009, s. 7.

<sup>19</sup> K. Wiśniewski, *Odliczenia i zwroty w VAT*, Warszawa 2007, s. 24.

<sup>20</sup> S. Dolata, *op. cit.*, s. 25.

<sup>21</sup> *Ibidem*, s. 26.

<sup>22</sup> M. Popławski, *Instytucja...*, s. 83.

<sup>23</sup> Pogląd taki przedstawia M. Popławski — *ibidem*, s. 17.

<sup>24</sup> M. Popławski, *Uprawnienia podatkowe — procedura dochodzenia należności podatkowych od skarbu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014, s. 97.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. 99.

trzeba zastosowania tej instytucji w konstrukcjach podatkowych, w których ulgi czy zwolnienia nie są wskazane<sup>26</sup>.

Zwolnienia i ulgi podatkowe są w zasadzie odejściem od konstytucyjnych zasad równości i sprawiedliwości podatkowej<sup>27</sup>. Wymienione zagadnienia stanowią swoisty przywilej podatkowy, który należy rozumieć jako nadanie przez ustawodawcę pewnej grupie podatników określonych uprawnień, które obniżą obowiązek podatkowy lub spowodują jego uchYLENIE<sup>28</sup>.

Celem wprowadzania do systemu podatkowego ulg czy zwolnień jest rola stymulacyjna<sup>29</sup>. Obniżenie lub zwolnienie z opodatkowania podatnika ma za zadanie poruszyć sektor gospodarki, który ustawodawca uważa za istotny w danym okresie. Inną funkcją jest odciążenie nadmiernego fiskalizmu wobec podatnika, dla którego obciążenia są zbyt wysokie<sup>30</sup>. Stymulacyjne wprowadzanie ulg i zwolnień ma za zadanie preferowanie określonych zachowań podatników<sup>31</sup>. Zasadniczo cele i funkcje wprowadzania ulg i zwolnień mogą być różne — ekonomiczne, inwestycyjne, społeczne, polityczne<sup>32</sup> lub inne — podobnie jak w przypadku instytucji zwrotu podatku.

Natomiast istota zwrotu podatku opiera się na tym, że podatek ciężący na podatniku musi zostać najpierw uiszczony, a następnie — w momencie spełnienia określonych warunków przez podmiot — może zostać zwrócony przez organ podatkowy. Zwrot podatku w odróżnieniu od ulg i zwolnień<sup>33</sup> nie powinien być traktowany jako element konstrukcji podatku. Może on odnosić się do podatnika w sensie prawnym oraz ekonomicznym. Natomiast ulgi i zwolnienia są wykorzystywane tylko w znaczeniu prawnym<sup>34</sup>. Ważną kwestią są regulacje ustawowe, które również w tym przypadku są zróżnicowane w stosowaniu. W kwestiach nieuregulowanych lub uregulowanych odrębnie zastosowanie mają przepisy Ordynacji podatkowej<sup>35</sup>. Instytucja zwrotu podatku jest wykorzystywana przez ustawodawcę w wielu przypadkach.

<sup>26</sup> M. Popławski, *Nadpłata i zwrot podatku. Zagadnienia wspólne dotyczące realizacji uprawnień podatkowych*, Warszawa 2014, s. 55.

<sup>27</sup> R. Mastalski, *op. cit.*, s. 174.

<sup>28</sup> K. Nizioł, *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007, s. 90.

<sup>29</sup> W. Nykiel, *op. cit.*, s. 15.

<sup>30</sup> Jako przykład należy wskazać ulgę prorodzinną w podatku dochodowym od osób fizycznych, która ma za zadanie odciążyć rodziny wielodzietne od nadmiernego fiskalizmu.

<sup>31</sup> Ulga w podatku dochodowym od osób fizycznych pozwalająca na odliczenie darowizny na cele krwiodawstwa ma za zadanie zwiększyć liczbę podatników, którzy oddają krew w punktach krwiodawstwa.

<sup>32</sup> Kampanie wyborcze są zazwyczaj dobrym czasem na wprowadzanie lub zapowiadanie wprowadzenia różnego rodzaju preferencji podatkowych.

<sup>33</sup> M. Popławski, *Instytucja...*, s. 6.

<sup>34</sup> E. Ruśkowski, *op. cit.*, s. 475.

<sup>35</sup> M. Popławski, *Instytucja...*, s. 45.

## Konstrukcja zwrotu podatku VAT osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym w latach 2006–2013

Konstrukcja ogólnej instytucji zwrotu podatku nie jest jednorodna<sup>36</sup>. Prawne regulacje pozwalają stwierdzić, że zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym zwrot podatku ma charakter różnorodny. Różnorodność ta przejawia się w trybach zwrotu czy podmiotach uprawnionych do ubiegania się o zwrot. Oprócz zróżnicowania konstrukcji zwrotu różne są również podstawy jego stosowania. Ważną kwestią są regulacje ustawowe, normujące instytucję zwrotu podatku w poszczególnych podatkach, jak, przykładowo, podatek akcyzowy, podatek dochodowy od osób fizycznych czy omawiany zwrot podatku VAT.

Rodzaje zwrotów VAT można podzielić w zależności od przyjętych kryteriów<sup>37</sup>. Wyróżnia się dwa typy zwrotów VAT — bezpośrednie oraz pośrednie. Bezpośredni zwrot VAT występuje w przypadku, gdy podmiot ubiegający się o zwrot wniósł podatek, będąc bezpośrednio zobowiązanym. Tym samym ponosił bezpośrednio ciężar ekonomiczny podatku oraz to na podatniku ciążył obowiązek podatkowy. Natomiast zwrot pośredni występuje, gdy zwrot przysługuje podatnikowi, który uiszczył podatek, ale nie był do tego bezpośrednio zobowiązany.

Innym kryterium klasyfikującym zwrot VAT jest ujęcie przedmiotowe. W takim ujęciu zwrot podatku VAT dzieli się na procedury klasyczne oraz procedury specyficzne (zwrot modyfikowany)<sup>38</sup>. W pierwszej kategorii można wyróżnić typowy zwrot podatku VAT naliczonego w działalności gospodarczej. Natomiast zwrot VAT w procedurze specyficznej występuje w zagadnieniu omawianym w niniejszym opracowaniu. Specyficzny zwrot dokonywany jest osobom fizycznym, które poniosły wydatki związane z budownictwem mieszkaniowym. Specyfika tego zwrotu polega na tym, że o zwrot podatku ubiega się podatnik, który ponosił ciężar podatku w momencie zapłaty za materiały budowlane. Natomiast fizycznie obowiązek podatkowy ciążył na podatniku dokonującym sprzedaży towaru. Inne charakterystyczne elementy omawianego zwrotu VAT polegają na sporządzeniu wniosku oraz dołączeniu kopii faktur dokumentujących poniesione wydatki. Następnie pozwolenia na budowę lub tytułu prawnego do nieruchomości oraz samoobliczeniu wysokości zwrotu.

Punktem wyjścia w badanej konstrukcji zwrotu VAT jest sformułowanie jego elementów składowych. Badanie konstrukcji niewątpliwie należy rozpocząć od przedmiotu zwrotu, którym w klasycznym rozumieniu zwrotu podatku jest podatek<sup>39</sup>, definiowany jako wynikające z ustawy podatkowej, publicznoprawne, nieodpłatne, przymusowe oraz bezzwrotne świadczenie pieniężne na rzecz Skarbu

<sup>36</sup> M. Popławski, *Uprawnienia...*, s. 3.

<sup>37</sup> *Ibidem*, s. 99.

<sup>38</sup> M. Popławski, *Instytucja...*, s. 9.

<sup>39</sup> *Ibidem*, s. 24.

Państwa, województwa, powiatu lub gminy<sup>40</sup>. Kolejnym elementem konstrukcji zwrotu VAT jest podmiot uprawniony do ubiegania się zwrot. Zgodnie z artykułem 1 ustawy o zwrocie podmiotem tym jest osoba fizyczna.

Konstrukcja zwrotu podatku opiera się w głównej mierze na autonomicznym obliczeniu zwrotu przez podatnika. Uprawniony podmiot w odpowiednim wniosku VZM-1 dokonuje samodzielnie wyliczenia zwrotu VAT. Instytucja samodzielnego obliczenia zwrotu generuje dla podmiotu składającego wniosek pewnie następstwa. To na podatniku bowiem ciąży obowiązek określenia wysokości zwrotu podatku, a także odpowiedzialność za wszelkie błędy wynikające z nieprawidłowości przy sporządzaniu wniosku oraz dokonaniu samodzielnego obliczenia zwrotu. Ważnym elementem konstrukcji zwrotu VAT jest termin składania wniosku<sup>41</sup>. Należy go podzielić na dwa rodzaje: materialny oraz proceduralny. Termin materialny wyłącza powstanie stosunku materialnoprawnego oraz redukuje dochodzenie w czasie możliwości realizacji praw podmiotowych. Upływ terminu w prawie materialnym skutecznie ogranicza prawa podmiotowe. W przypadku terminu procesowego jego upływanie pozbawia podatnika możliwości wykonania czynności procesowej, natomiast występuje możliwość przywrócenia przez organ terminu złożenia wniosku. W związku z tym należy stwierdzić, że termin w przypadku zwrotu VAT jest terminem materialnym.

### Wygaszanie instytucji zwrotu VAT a polityka podatkowa

Ustawodawca za główną przyczynę wygaszenia systemu zwrotu VAT uznał realizację nowego programu „Mieszkanie dla młodych”. Projekt rządu reguluje ustawa z dnia września 2013 roku o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi<sup>42</sup>. Nowa polityka podatkowa rządu dąży do wsparcia osób młodych w nabywaniu własnych mieszkań po wygaszeniu programu zwrotu VAT oraz „Rodzina na swoim”.

Działania mające na celu wygaszenie z końcem 2013 roku systemu zwrotu VAT były w głównej mierze spowodowane zbyt dużym obciążeniem dla budżetu państwa w strukturze finansowania mieszkalnictwa w Polsce<sup>43</sup>. Do 2013 roku

<sup>40</sup> Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa. Dz.U. 1997 Nr 137, poz. 926.

<sup>41</sup> Zgodnie z ustawą mieszkanie dla młodych, wniosek o zwrot części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych osoby fizycznej, udokumentowanych fakturą VAT w okresie:

- Od 1 maja 2004 r. do 31 grudnia 2005 r. — składa się nie później niż do dnia 31 grudnia 2014 r.
- Od dnia 1 stycznia 2006 r. do 31 grudnia 2007 r. — składa się nie później niż do 31 grudnia 2015 r.
- Od 1 stycznia 2008 r. do 31 grudnia 2009 r. — składa się nie później niż do 31 grudnia 2016 r.
- Od 1 stycznia 2010 r. do dnia 31 grudnia 2011 r. — składa się nie później niż do dnia 31 grudnia

2017 r.

- Od 1 stycznia 2012 r. do 31 grudnia 2013 r. — składa się nie później niż do 31 grudnia 2018 r.

<sup>42</sup> Ustawa MDM.

<sup>43</sup> Dane pochodzą z dokumentu przyjętego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 lutego 2010 r., rezolucji w sprawie rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010–2020



stanowiło one 125% kwoty wszystkich wydatków przeznaczonych na wsparcie mieszkalnictwa w ramach części XVIII budżetu, w tym niemal dwukrotnie przekraczały kwotę wydatków budżetowych przeznaczonych na realizację zobowiązań historycznych<sup>44</sup>. Zwrot VAT przewyższał również czterokrotnie wydatki związane z obsługą programu „Rodzina na swoim” według planów na 2010 rok<sup>45</sup>.

W związku z obecnymi uwarunkowaniami budżetu państwa i stale pogłębiającym się deficytem budżetowym, ustawodawca zdecydował się na zmianę prowadzonej dotychczas polityki podatkowej<sup>46</sup>. Nowa strategia podatkowa doprowadziła do wygaszenia systemu zwrotu VAT z końcem 2013 roku (do 2018 roku na zasadzie praw nabytych). Celem działań ustawodawcy na kolejne lata jest przesunięcie docelowego wsparcia finansowego w priorytetowe segmenty, czego efektem są nowe programy mieszkaniowe.

Zmiany wprowadzone przez ustawodawcę w porównaniu z latami 2006–2013, a obowiązujące w 2015 roku, są jednak niekorzystne dla podatnika. Nowe przepisy uzależniają prawo do zwrotu od sytuacji materialnej osoby fizycznej, od tego, ile ma lat oraz od statusu społecznego i ograniczają zwrot tylko do budowy, rozbudowy oraz nadbudowy lokalu mieszkalnego. Nowe przepisy w pewnym stopniu dyskryminują podatnika ze względu na jego wiek i status materialny.

Obecna polityka podatkowa, a w szczególności nowe regulacje, działa na szkodę dla podatników, którzy w momencie wygaszania ulgi na koniec 2013 roku uzyskali pozwolenie na budowę, ale pierwszych zakupów materiałów budowlanych dokonali dopiero w 2014 roku, czego efektem był brak możliwości skorzystania z omawianych ulg.

Według założeń aktualnego programu podatkowego budżet państwa przeznaczył na MDM w latach 2014–2018 kwotę 3 553 mln zł. Jednak najnowsze dane<sup>47</sup> Banku Gospodarstwa Krajowego z I kwartału 2015 wskazują na niepowodzenie nowego systemu wsparcia mieszkalnictwa. W 2014 roku przyznano zaledwie 207 mln zł dofinansowania, a na 2015 rok zaplanowano 220 mln zł dofinansowania. Dane wskazują na wykorzystanie zaledwie 12% kwoty przeznaczonej na cel nowego programu.

---

noszącej tytuł *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*.

<sup>44</sup> Jako zobowiązania historyczne traktuje się premie gwarancyjne oraz pomoc w spłacie kredytów.

<sup>45</sup> Dane pochodzą z dokumentu przyjętego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 lutego 2010 r., rezolucji w sprawie rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010–2020 noszącej tytuł *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, <http://bip.transport.gov.pl>.

<sup>46</sup> R. Mastalski, *op. cit.*, s. 5.

<sup>47</sup> Bank Gospodarstwa Krajowego. Rządowy program „Mieszkanie dla młodych”, dane z I kwartału 2015, <http://www.bgk.com.pl>.

Wyszczególnione parametry lokalu mieszkaniowego czy nadbudowy, rozbudowy, granica wiekowa oraz rezygnacja ze zwrotu m.in. za remont typowego mieszkania w bloku znacznie ograniczają możliwość skorzystania z omawianego nowego zwrotu VAT, co wydaje się błędną polityką podatkową państwa.

Nowa ustawa wprowadza selekcję podatników ze względu na wymienione parametry. Warto zaznaczyć, że dużym problemem w zakresie efektywnego wydatkowania środków budżetowych na mieszkalnictwo jest funkcjonowanie instrumentów finansowych dedykowanych, które zamiast trafiać do osób relatywnie biedniejszych, trafiają do osób zamożnych, które bez pomocy państwa również mogłyby z powodzeniem prowadzić swoje inwestycje mieszkaniowe. Wiąże się to przede wszystkim z większą znajomością prawa podatkowego oraz świadomością, jakie instrumenty podatkowe mogą pomóc w nabyciu własnego lokum mieszkaniowego. Polityka podatkowa państwa ma zaletę w postaci możliwości ukształtowania systemu podatkowego w ten sposób, aby oddziaływał na podmioty prawa podatkowego pozytywnie lub negatywnie. W związku z tym to ustawodawca decyduje, w jakim kierunku podąża koncepcja polityki podatkowej oddziałującej na społeczeństwo.

Należy również wskazać na słabość polskiego systemu podatkowego, jak i samej polityki podatkowej państwa. Nadmierna elastyczność prawa podatkowego względem krótkookresowych zmian politycznych, jak również społecznych<sup>48</sup> powoduje brak stabilności systemu podatkowego, co w konsekwencji prowadzi do zaniżania zaufania społecznego do państwa.

### Ocena polityki podatkowej państwa w zakresie zwrotu VAT

Zakres potrzeb związanych z rynkiem mieszkaniowym w Polsce jest bardzo szeroki, dlatego ich wymiar należy rozpatrywać w charakterze powszechnym. Niezależnie od statusu społecznego każda osoba fizyczna dąży do posiadania własnego lokum. Mieszkalnictwo od wielu lat jest kwestią sporną w Polsce. Każdy kolejny rząd RP kształtując własną politykę podatkową, proponuje nowe rozwiązania w zakresie interwencjonizmu państwa w stosunku do potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Zgodnie z Konstytucją RP<sup>49</sup> władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, zwłaszcza przeciwdziałając bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Wobec tego należy uznać, że mieszkalnictwo jest jednym z priorytetowych celów prowadzonej polityki podatkowej dla władz państwowych oraz

<sup>48</sup> Z. Gilowska, *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego. Główne słabości polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Lublin 2003, s. 39.

<sup>49</sup> Art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483).

samorządów terytorialnych. Podstawową formą regulatora rynku są instrumenty podatkowe. System ulg i zwolnień w podatku dochodowym przez kilkanaście lat po transformacji ustrojowej był główną formą pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych<sup>50</sup>.

Największym uzupełnieniem ulgi w podatku dochodowym była ulga (zwrot) z tytułu wydatków na remont i modernizację budynku lub lokalu mieszkaniowego, która miała zwiększyć efekty budownictwa mieszkaniowego. Charakterystyczną cechą tej ulgi była jej odrębność od ulgi w podatku dochodowym, była ona bardziej dostępna i efektywna. Racjonalne regulowanie życia społeczno-gospodarczego powinno być oparte na określonych zasadach, w ten sposób państwo jest w stanie właściwie spełniać swoje funkcje. Dotyczy to całego systemu podatkowego, a szczególnie budowy systemu ulg i zwolnień, które mają za zadanie ulżyć społeczeństwu w nadmiernych obciążeniach podatkowych.

Zgodnie z danymi Ministerstwa Finansów średnioroczne koszty ulg dla budżetu państwa w latach 1993–1995 wyniosły 1,3 mld zł, w latach 1996–2000 — 3,7 mld oraz w latach 2001–2005 — 4,4 mld zł<sup>51</sup>. Likwidacja ulg w podatku dochodowym miała swoje korzystne odzwierciedlenie w konstrukcji podatku VAT dla mieszkalnictwa. Zakładała ona korzystniejszą — obniżoną — stawkę podatku VAT dla mieszkalnictwa oraz do połowy 2004 roku wyłączenie dostawy gruntów z zakresu przedmiotowego podatku VAT. Po akcesji Polski do Unii Europejskiej utrzymana została również obniżona stawka VAT na dostawę, budowę, remont, modernizację, termomodernizację lub przebudowę obiektów budowlanych lub ich części na podstawie derogacji traktatowych.

Kolejnym pozytywnym aspektem obowiązującej strategii podatkowej była możliwość ubiegania się o zwrot części wydatków poniesionych na zakup materiałów budowlanych, które do 30 kwietnia 2004 roku były opodatkowane stawką 7%, a od dnia 1 maja zostały opodatkowane stawką podstawową podatku VAT. Program ten, mający charakter bezpośrednich wydatków budżetowych niepowiązanych z zasadami rozliczenia podatku, osiąga z tego tytułu relatywnie duże wydatki budżetowe. W ramach wypłacania różnicy w podatku VAT w latach 2006–2007 wynosił 1 127,9 mln zł co stanowiło 33,8% struktury wydatków budżetowych na mieszkalnictwo w tych latach. W kolejnych latach 2008–2009 zwrot różnicy VAT był już większy i wyniósł około 1 mld rocznie, co stanowiło

<sup>50</sup> System ulg mieszkaniowych w podatku dochodowym po transformacji ustrojowej miał za zadanie pobudzenie społeczeństwa do inwestowania we własne lokum. W tym okresie obowiązywały ulgi: tzw. ulga budowlana w PIT, która obejmowała inwestycyjne wydatki mieszkaniowe w latach 1992–2001 (z tytułu praw nabytych obowiązywała do 2004 r.), następnie ulga w PIT od zakupów gruntu pod budowę budynku mieszkalnego w latach 1992–2001 (prawa nabyte do 2004 r.). Ulga PIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne w latach 1992–2002 (prawa nabyte do 2003 r.). Ulga w CIT na czynszowe budownictwo wielorodzinne 1992–1998 (prawa nabyte 2001 r.). Ulga odsetkowa w latach 2002–2006.

<sup>51</sup> Dane pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/>.

50,9% struktury wydatków budżetowych na mieszkalnictwo w tych latach<sup>52</sup>. W kolejnym, 2010 — ogólny zwrot wyniósł 1,02 mld zł, w 2011 — 1,06 mld, w 2012 — 1,04 mld oraz do I kwartału 2013 — 0,32 mln. Ogólnie całość kwoty zwrotu od początku wprowadzenia ulgi do końca I kwartału 2013 kosztowała budżet państwa 6,58 mld zł<sup>53</sup>.

Ulga z tytułu zwrotu niektórych wydatków związanych z zakupem materiałów budowlanych była dobrym rozwiązaniem. Instrument ten pozwalał na obniżenie w znacznym stopniu kosztów mieszkalnictwa w Polsce. W czasie obowiązywania ustawy sytuacja polskich finansów publicznych pogorszyła się. Polska i europejska gospodarka znalazły się w kryzysie, nastąpił wzrost zadłużenia Skarbu Państwa w relacji do PKB, co spowodowało konieczność szukania oszczędności w prowadzonej polityce podatkowej, co było rzeczywistym powodem likwidacji ulgi. Pod względem budżetowym zwrot był sporym obciążeniem dla budżetu państwa, dlatego też ustawodawca w dobie kryzysu postanowił szukać oszczędności w portfelach społeczeństwa. Może to oznaczać, że obecnie ograniczenia związane z nową ulgą spowodują zmniejszenie popytu na mieszkania, co w dalszej perspektywie będzie miało negatywny skutek dla całej gospodarki. Rynek mieszkaniowy czy materiałów budowlanych jest bowiem jej bardzo ważnym aspektem.

## Wnioski

Instytucja zwrotu podatku VAT realizowała cel, jakim był rozwój mieszkalnictwa, jednocześnie przyczyniając się do znacznych wydatków budżetu. Rozwój mieszkalnictwa to inwestycje, które skutkują podwyższeniem standardu życia ludności oraz wyższymi wpływami do budżetu z tytułu wydatków ponoszonych na te inwestycje. Konfrontacja tych dwóch płaszczyzn daje podstawy do formułowania wniosku, że likwidacja instytucji zwrotu VAT była błędem. Zmniejszeniu ulegną inwestycje, a zatem będą mniejsze wpływy budżetowe z tytułu podatków. Co ważne, rozwój mieszkalnictwa zostanie zatrzymany, w rezultacie zakładane oszczędności budżetowe okażą się pozorne. W dalszej perspektywie nastąpi spadek inwestycji mieszkaniowych, a przez to spadek poziomu życia mieszkańców. To zła polityka podatkowa.

Można powiedzieć, że obowiązek zapewnienia dochodów państwu, tak jak obowiązek prowadzenia przez państwo polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP), to dwie samostne, a równocześnie równorzędne wartości konstytucyjne. W demokratycznym

<sup>52</sup> Dane pochodzą z dokumentu przyjętego przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 19 lutego 2010 r., rezolucji w sprawie rozwoju Budownictwa Mieszkaniowego na lata 2010–2020 noszącej nazwę *Główne problemy, cele i kierunki programu wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*, <http://bip.transport.gov.pl>.

<sup>53</sup> Dane pochodzą z Głównego Urzędu Statystycznego, <http://stat.gov.pl/>.

państwie prawnym wartości te nie wykluczają się, ale powinny być spełnione łącznie. W związku z tym ważne jest takie ustalenie równowagi, aby system podatkowy realizował je równocześnie.

Ważnym aspektem jest również stabilizacja systemu podatkowego, który gwarantuje podatnikowi możliwość planowania na dłuższy okres. Zmiany powinny być racjonalnie uzasadnione, akceptowane i zrozumiałe przez społeczeństwo. Brak stabilizacji podatkowej niszczy bowiem pozytywne skutki obecności ulg podatkowych czy zwrotów podatkowych w systemie podatkowym. Rozwiązania powinny obowiązywać przez dłuższy okres, aby stworzyć korzystne warunki oddziałujące na gospodarkę i społeczeństwo. Wiąże się to także z podatnikami, którzy powinni być pewni, że zaproponowane przez ustawodawcę rozwiązania nie zostaną w najbliższym czasie wycofane lub zmienione w istotny — niekorzystny sposób.

## Bibliografia

- Dolata S., *Podstawy wiedzy o polskim systemie podatkowym*, Warszawa 2013.
- Gilowska Z., *Kierunki reformy polskiego systemu podatkowego. Główne słabości polskiego systemu podatkowego*, red. A. Pomorska, Lublin 2003.
- Mastalski R., *Prawo podatkowe*, Warszawa 2011.
- Nizioł K., *Prawne aspekty polityki podatkowej*, Warszawa 2007.
- Nykiel W., *Ulgi i zwolnienia w konstrukcji prawnej podatku*, Warszawa 2002.
- Pałka M., *VAT, PKWU dla towarów i usług opodatkowanych od 1 maja 2004 r stawką 7%, 3 %, 0% i zwolnionych oraz objętych zryczałtowanym podatkiem według Polskiej Klasyfikacji Wyrobów i Usług obowiązującej do celów podatku VAT*, Wrocław 2004.
- Podatki i prawo podatkowe*, red. A. Gomułowicz *et al.*, Warszawa 2008.
- Popławski M., *Instytucja zwrotu podatku, charakter prawny i funkcjonowanie*, Warszawa 2009.
- Popławski M., *Nadpłata i zwrot podatku. Zagadnienia wspólne dotyczące realizacji uprawnień podatkowych*, Warszawa 2014.
- Popławski M., *Uprawnienia podatkowe — procedura dochodzenia należności podatkowych od skarbu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego*, Warszawa 2014.
- Prawo podatkowe*, red. L. Etel *et al.*, Warszawa 2005.
- Prawo podatkowe*, red. L. Etel *et al.*, Warszawa 2008.
- Prawo podatkowe — część ogólna i szczegółowa*, red. W. Wójtowicz *et al.*, Warszawa 2009.
- Rosiński R., *Polski system podatkowy, poszukiwanie optymalnych rozwiązań*, Warszawa 2008.
- Ruśkowski E., Zawierucha I., *Finanse publiczne i prawo finansowe w Europie Centralnej i Wschodniej w warunkach kryzysu finansowego*, Białystok-Lwów 2010.
- Szczodrowski G., *Polski system podatkowy*, Warszawa 2007.
- Wiśniewski K., *Odliczenia i zwroty w VAT*, Warszawa 2007.

## Wykaz aktów prawnych

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. — Ordynacja podatkowa, Dz.U. 1997 Nr 137, poz. 926.
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 2005 r. o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym, Dz.U. 2005 Nr 177, poz. 1468.

Ustawa z dnia 27 września 2013 roku o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi, Dz.U. 2013, poz. 1304.

## Źródła internetowe

Bank Gospodarstwa Krajowego, <http://www.bgk.com.pl>.

Główny Urząd Statystyczny, <http://stat.gov.pl/>.

Ministerstwo transportu, budownictwa i gospodarki morskiej, <http://bip.transport.gov.pl>.

## State's fiscal policy and housing development

### Summary

The institution of VAT refund pursued the objective which was the development of housing. On the other hand, it has led to major budget expenditure — housing development investments, which result in an increase in the standard of living and higher budget revenues for expenditure incurred for these investments. The confrontation of the two planes provides basis for formulating the conclusion that the elimination of the VAT refund institution was a mistake. Investment will decrease and therefore will be less budget revenue from taxes. More importantly, housing development will be stopped and as a result the expected budgetary savings will prove illusory. In the longer term, investments in housing will decrease, and there will occur a decrease in the quality of life. This is a bad tax policy.

We could say that the obligation to provide revenue to the State, as an obligation of the State there policies conducive to satisfying the housing needs of citizens (Art. 75 paragraph. 1 of the Constitution), are two spontaneous, and at the same time equivalent constitutional values. In a democratic state ruled by law, these values are not mutually exclusive, but tax system should be met. Therefore, it is important to strike such a balance so that they be realized simultaneously.

An important aspect is also the stabilization of tax system which guarantees the taxpayer the opportunity to make long term plans. Changes should be rationally justified, accepted and understood by the public. A lack of fiscal stabilization destroys the positive effects of the presence of tax credits or tax refunds in the tax system. Solutions should in fact be valid for a longer period in order to create favorable conditions impacting the economy and society. It also concerns taxpayers who should be confident that the solutions proposed by the legislature will not soon be withdrawn or substantially amended — a negative way.