

ODLICZENIE PONIESIONYCH WYDATKÓW NA PRZEDSIĘWZIĘCIA TERMOMODERNIZACYJNE OD PODSTAWY OPODATKOWANIA W PODATKU DOCHODOWYM OD OSÓB FIZYCZNYCH JAKO PROEKOLOGICZNA PREFERENCJA PODATKOWA

Deduction of incurred expenses on thermal modernization projects from the tax base in personal income tax as a pro-ecological tax preference

ABSTRACT

This publication is intended to present and characterize the tax preference that exists within the framework of the personal income tax, referred to as the thermomodernization concession and the impact in which it contributes to the implementation of the constitutional principle of environmental protection. The whole consideration is based on a detailed analysis of the legal structure of the relief. Therefore, it is necessary to correctly interpret the obligation of public authorities to protect the environment and ensure ecological safety for present and future generations in order to recognize the thermomodernization concession as an institution of law aimed at realization of the above mentioned constitutional principle. It will then be crucial to place the relief among other pro-environmental, not necessarily fiscal, institutions of law, influencing the stimulation of thermomodernization undertakings aimed at environmental protection.

Keywords: tax preference – thermo-modernization concession – thermo-modernization projects – anti-smog resolutions – ecology – constitution

JEL Classification: H72, H79, K39

1. UWAGI WSTĘPNE

Środowisko naturalne jest jedną z podstawowych wartości chronionych przez Konstytucję¹. Władze publiczne podejmują różnorakie działania w celu jego ochrony oraz zapewnienia bezpieczeństwa ekologicznego współczesnym i przyszłym pokoleniom. Ustawodawca musi reagować na coraz to poważniejsze zagrożenia klimatyczne, wynikające z postępującego rozwoju technologicznego i gospodarczego. Temat ten wydaje się niezwykle interesujący, tym bardziej, jeśli weźmie się pod uwagę coraz większe zaangażowanie obywateli w działalność proekologiczną i rosnącą z roku na rok świadomość negatywnego wpływu człowieka na środowisko. Mieszkańcy Polski domagają się wsparcia w rozwijaniu indywidualnej kultury ekologicznej. Dlatego też powstaje coraz więcej przepisów prawnych, które to umożliwiają. Przykładem takiego działania ze strony ustawodawcy może być wprowadzona do ustawy z dnia 26 lipca 1991 r. o podatku dochodowym od osób fizycznych² ulga termomodernizacyjna. Wskazana wyżej preferencja podatko-

wa, ze względu na stosunkowo krótki czas obowiązywania, nie została jeszcze w pełni opisana w literaturze przedmiotu. Cel niniejszej pracy stanowi zatem scharakteryzowanie ulgi termomodernizacyjnej oraz sposobu, w jaki można z niej skorzystać, a także wskazanie na to, jakie wątpliwości może ona wzbudzać u podatników podatku dochodowego od osób fizycznych. Tezą niniejszej pracy jest twierdzenie, że preferencja podatkowa dotycząca odliczenia wydatków poniesionych na przedsięwzięcia termomodernizacyjne od podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych ma na celu zapewnienie realizacji konstytucyjnej wartości ochrony środowiska.

2. KONSTRUKCJA PRAWNA ULGI TERMOMODERNIZACYJNEJ

W dniu 1 stycznia 2019 roku weszła w życie ustawa z dnia 9 listopada 2018 roku o zmianie ustawy z dnia 26 lipca 1991 roku o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy z dnia 20 listopada 1998 roku o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne³, która wprowadziła

1 M. Górski, *Komentarz do art. 74, [w:] Konstytucja RP Komentarz art. 1 – 86* red. M. Safjan, L. Bosek, Legalis, 2016.

2 Dz.U. z 2020 r. poz. 1426 ze zm., dalej jako: u.p.d.o.f.

3 Dz.U. z 2018 r. poz. 2246.

w podatku dochodowym od osób fizycznych, poza nowymi zwolnieniami przedmiotowymi, również tzw. ulgę termomodernizacyjną. Ulgę termomodernizacyjną regulują przepisy art. 26h u.p.d.o.f., z kolei w przypadku ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne⁴ ulga ta została unormowana w przepisach art. 11 tejże ustawy. Preferencje podatkowe w sensie prawnym przybierają różną postać, niemniej najczęściej są to odliczenia. Odliczenia w ramach ulgi termomodernizacyjnej dokonuje się od podstawy obliczenia podatku, ustalonej zgodnie z przepisem art. 26 ust. 1 lub przepisem art. 30c ust. 2 u.p.d.o.f. oraz od przychodów wymienionych w przepisach art. 6 ust. 1, 1a i 1d u.z.p.d.o.f. Oznacza to, że z możliwości odliczenia mogą skorzystać podatnicy opodatkowujący swoje dochody według skali podatkowej lub według jednolitej 19% stawki podatku oraz opłacający ryczałt od przychodów ewidencjonowanych⁵.

Możliwość skorzystania z ulgi termomodernizacyjnej przysługuje wyłącznie podatnikowi, który jest właścicielem lub współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Jak wynika z przepisu art. 3§ 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku Prawo budowlane⁶, przez budynek mieszkalny jednorodzinny należy rozumieć budynek wolno stojący albo budynek w zabudowie bliźniaczej, szeregowej lub grupowej, służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych, stanowiący konstrukcyjnie samodzielną całość, w którym dopuszcza się wydzielenie nie więcej niż dwóch lokali mieszkalnych albo jednego lokalu mieszkalnego i lokalu użytkowego o powierzchni całkowitej nieprzekraczającej 30% powierzchni całkowitej budynku.

Podatnik będzie miał prawo do ulgi termomodernizacyjnej, jeśli budynek, którego jest właścicielem lub współwłaścicielem, będzie miał status budynku mieszkalnego jednorodzinnego, zgodnego z powyższą definicją, najpóźniej na dzień dokonania odliczenia. Ulga przysługuje również w sytuacji, gdy w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, na przykład w związku z brakiem technicznych możliwości montażu instalacji, w tym fotowoltaicznej, na tym budynku, instalacja ta zostanie zamontowana na innym budynku, chociażby garażu lub budynku gospodarczym, lecz służy budynkowi mieszkalnemu⁷. Wydatki podlegające odliczeniu w ramach ulgi muszą być poniesione na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Za takowe uważa się ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie zapotrzebowania na energię dostarczaną na potrzeby ogrzewania i podgrzewania wody użytkowej oraz ogrzewania do budynków mieszkalnych. Jest nim również ulepszenie, w wyniku którego następuje zmniejszenie strat energii pierwotnej w lokalnych sieciach ciepłowniczych oraz zasilających je lokalnych źródłach ciepła, jeżeli budynki mieszkalne, do których dostarczana jest z tych sieci energia.

Ponadto za przedsięwzięcia termomodernizacyjne uważa się takie, które spełniają wymagania w zakresie oszczęd-

ności energii, określone w przepisach prawa budowlanego, lub gdy zostały podjęte działania mające na celu zmniejszenie zużycia energii dostarczanej do tych budynków. Zalicza się do nich także wykonanie przyłącza technicznego do scentralizowanego źródła ciepła, w związku z likwidacją lokalnego źródła ciepła, w wyniku czego następuje zmniejszenie kosztów pozyskania ciepła dostarczanego do budynków mieszkalnych oraz całkowitą lub częściową zamianę źródeł energii na źródła odnawialne lub zastosowanie wysoko- i niskosprawnej kogeneracji. Katalog materiałów budowlanych, budowli oraz usług, które służą realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego został ściśle określony w rozporządzeniu Ministra Inwestycji i Rozwoju z dnia 21 grudnia 2018 r. w sprawie określenia wykazu rodzajów materiałów budowlanych, urządzeń i usług związanych z realizacją przedsięwzięć termomodernizacyjnych⁸.

Kwota odliczeń nie może przekroczyć 53 000 zł w odniesieniu do wszystkich realizowanych przedsięwzięć termomodernizacyjnych w poszczególnych budynkach, których podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem⁹. Wysokość wydatków ustala się na podstawie faktur wystawionych przez podatnika niekorzystającego ze zwolnienia od tego podatku¹⁰. Aby skorzystać z ulgi podatnik musi zakończyć przedsięwzięcie w okresie 3 kolejnych lat, licząc od końca roku podatkowego, w którym poniesiono pierwszy wydatek. Jeżeli termin ten nie zostanie dotrzymany, podatnik jest obowiązany zwrócić ulgę poprzez doliczenie kwot poprzednio odliczonych do dochodu za rok podatkowy, w którym upłynął termin na zakończenie przedsięwzięcia. Odliczenia dokonuje się w zeznaniu za rok podatkowy, w którym poniesiono wydatki.

3. POTENCJALNE NIEJASNOŚCI WYNIKAJĄCE Z KONSTRUKCJI ULGI PO STRONIE PODATNIKA

Konstrukcja ulgi oraz wymagania związane z możliwością skorzystania z niej może budzić sporo wątpliwości po stronie podatnika podatku dochodowego od osób fizycznych. Ich obecność może bezpośrednio przełożyć się na poziom zainteresowania tą preferencją podatkową wśród uprawnionych do niej podatników. Należy zaznaczyć, że limit 53 000 zł nie jest związany z jednym przedsięwzięciem, a z jednym podatnikiem. Stanowi on więc podstawową zasadę, o której trzeba pamiętać, obliczając wysokość ulgi. Jeśli zatem podatnik jest właścicielem kilku nieruchomości i w każdej z nich przeprowadzi termomodernizację, w ciągu roku może odliczyć maksymalnie 53 000 zł, nawet jeśli wydał znacznie więcej¹¹. Uprawnieni do skorzystania z ulgi są wszyscy współwłaściciele budynku mieszkalnego jednorodzinnego. Jeżeli zatem ma on dwóch lub więcej współwłaścicieli, którzy razem zdecydowali się przeprowadzić termomodernizację, każdy z nich będzie mógł odliczyć poniesione przez siebie wydatki do wysokości 53 000 zł.

8 Dz.U. z 2018 r. poz. 2489.

9 Zob. art. 26h ust. 2 u.p.d.o.f.

10 Zob. art. 26h ust. 3 u.p.d.o.f.

11 <https://serwisy.gazetaprawna.pl/pit/artykuly/1447814,ulga-na-termomodernizacje-wykaz-wydatkow-podlegajacych-odliczeniu.html> (dostęp: 08.04.2021 r.).

4 Dz.U. z 2020 r. poz. 1905 ze zm., dalej jako: u.p.z.d.o.f.

5 Objaśnienie podatkowe Ministerstwa Finansów z dnia 9 września 2019 r. w sprawie ulgi termomodernizacyjnej, s. 1.

6 Dz.U. z 2020 r. poz. 1333 ze zm.

7 *Ibidem*, s. 3.

Nie ma tu znaczenia, jak duży jest udział każdego z nich we współwłasności.

Preferencja podatkowa jest ściśle powiązana z posiadaniem prawa własności, toteż nie mogą z niej skorzystać na przykład najemcy nieruchomości, w której dokonywane są przedsięwzięcia termomodernizacyjne. Ponadto, z ulgi nie można korzystać w przypadku budynku będącego w budowie. Odliczenie dotyczy tylko budynków już wybudowanych. W końcu, odliczeniu nie podlegają wydatki w części, w jakiej zostały finansowane lub dofinansowane ze środków Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej lub wojewódzkich funduszy ochrony środowiska i gospodarki wodnej albo zwrócone podatnikowi w jakiegokolwiek formie. Dotyczy to również tych wydatków, które zaliczono do kosztów uzyskania przychodów albo zostały odliczone od przychodu na podstawie przepisów ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne lub uwzględnione przez podatnika w związku z korzystaniem z ulg podatkowych w rozumieniu Ordynacji podatkowej.

4. USTAWA ZASADNICZA A OCHRONA ŚRODOWISKA

Jak już wspomniano, konstytucyjnym obowiązkiem władzy publicznej jest ochrona środowiska. Wynika to z przepisu art. 74 ust. 2 ustawy zasadniczej. Treścią ciążącego na władzach publicznych obowiązku ochrony środowiska jest zatem nie tylko podejmowanie różnorodnych działań, w tym wyłącznie legislacyjnych, mających na celu zapewnienie utrzymania obecnie istniejącego stanu środowiska naturalnego, co mogłoby wynikać z dosłownego rozumienia słowa „ochrona”. Władze publiczne powinny, oprócz środków mających na celu powstrzymywanie różnych podmiotów od działań szkodzących środowisku, podejmować zachowania czynne polegające na przeciwdziałaniu lub zapobieganiu szkodliwym wpływom na środowisko naturalne. Oznacza to konieczność podejmowania działań, które poprawiają jego stan¹².

W związku z tym, w kompetencji władzy publicznej leży wspieranie proekologicznych działań obywateli, co zresztą znajduje swój wyraz w przepisie art. 74 ust. 4 ustawy zasadniczej. Formą takiego wsparcia mogą być preferencje podatkowe, jak na przykład opisywana w niniejszej pracy ulga termomodernizacyjna. Podstawą funkcjonowania ulgi są bowiem konkretne działania uprawnionego podatnika w celu uzyskania możliwości odliczenia wydatków na przedsięwzięcia termomodernizacyjne od podstawy opodatkowania w podatku dochodowym od osób fizycznych. Zatem brak inicjatywy ze strony podatników uniemożliwi realizowanie proekologicznego charakteru ulgi termomodernizacyjnej.

5. UWAGI KOŃCOWE

Ulga termomodernizacyjna jest ważnym elementem prowadzonej przez władzę publiczną polityki proekologicznej. Według Ministerstwa Rozwoju, Pracy i Technologii problem braku lub niewłaściwej termomodernizacji budynków mieszkalnych jest jedną z głównych przyczyn fatalnej jakości powietrza w Polsce¹³. Zarówno na szczeblu centralnym, jak i samorządowym podejmowane są coraz to nowsze rozwiązania, mające na celu zredukowanie emisji szkodliwych substancji do otoczenia. Służyć temu mają przede wszystkim tzw. ustawy antysmogowe, wprowadzające standardy emisyjne dla kotłów na węgiel i drewno oraz terminy likwidacji kotłów nie spełniających wymogów klasy piątej, z uwzględnieniem okresu przejściowego. Ich realizacja zależy zatem od pomyślnie przeprowadzonych przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Uchwały antysmogowe tworzone są przez sejmiki wojewódzkie, upoważnione do tego na mocy przepisu art. 96 ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 r. – Prawo ochrony środowiska¹⁴. Przepis art. 334 wspomnianej ustawy przewiduje możliwość wymierzenia kary grzywny dla każdego, kto nie przestrzega ograniczeń, nakazów lub zakazów, określonych w uchwale sejmiku województwa przyjętej na podstawie art. 96 u.p.o.ś. W zależności od wagi wykroczenia, udzielane są pouczenia lub wystawiane mandaty karne w wysokości od 20 do 500 zł. W razie odmowy przyjęcia mandatu zostaje złożony wniosek do sądu o ukaranie. Wówczas grzywna może wynieść nawet 5000 zł¹⁵. W ten sposób ustawodawca narzuca mieszkańcom województw określone standardy energetyczne, których celem jest zachowanie odpowiedniej do życia jakości powietrza.

Obecnie uchwały antysmogowe zostały przyjęte w 13 województwach (stan na 19.11.2020r.), poza województwami lubelskim, podlaskim oraz warmińsko-mazurskim. Mając na uwadze istotę problemu, podjęcie uchwał antysmogowych we wskazanych w poprzednim zdaniu województwach znacząco przyczyniłoby się do zredukowania emisji szkodliwych dla środowiska substancji. Co naturalne, wzrosłaby również ilość podejmowanych w skali roku przedsięwzięć termomodernizacyjnych, do których podatnicy byłiby tym bardziej zmotywowani, zważywszy na omawianą w pracy ulgę termomodernizacyjną. Ulgą, która już w roku 2019 cieszyła się ogromnym zainteresowaniem wśród podatników. Ministerstwo Finansów podało dla kwartału GLOBEnergia, że według wstępnych danych z rozliczenia podatku dochodowego od osób fizycznych za rok 2019 odliczenia od dochodu lub przychodu wydatków na realizację przedsięwzięcia termomodernizacyjnego dokonało 207 418 podatników na łączną kwotę 3 000 134 zł. Konkludując, ulga termomodernizacyjna, jako instytucja prawa podatkowego, w swej formie wspierająca proekologiczne działania podatników podatku dochodowego od osób fizycznych, przyczynia się do realizacji konstytucyjnej zasady ochrony środowiska.

¹³ <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/termomodernizacja>(dostęp: 08.04.2021 r.)

¹⁴ Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm., dalej jako: u.p.o.ś.

¹⁵ <https://www.muratorplus.pl/biznes/prawo/uchwaly-antysmogowe-dla-miast-i-wojewodztw-aa-gzDS-7SGj-i67o.html>(dostęp: 08.04.2021 r.)

¹² B. Banaszak, *Komentarz do art. 74, [w:] Konstytucja RP Komentarz* red. B. Banaszak Legis 2012.

BIBLIOGRAFIA

1. Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Komentarz*, Legalis2012.
 2. Górski M., *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86* red. M. Safjan, L. Bosek Legalis2016.
 3. <https://serwisy.gazetaprawna.pl/pit/artykuly/1447814,ulga-na-termomodernizacje-wykaz-wydatkow-podlegajacych-odliczeniu.html>
 4. <https://www.gov.pl/web/rozwój-praca-technologia/termomodernizacja>
 5. Objaśnienie podatkowe Ministerstwa Finansów z dnia 9 września 2019 r. w sprawie ulgi termomodernizacyjnej.
-