

Warszawa, 5 sierpnia 2026 r.

BEOS-695/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. SPS-III.020.48.36.2026
Data wpływu 06.08.2026

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

**Opinia w sprawie oceny skutków regulacji poselskiego projektu ustawy
o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw
(druk sejmowy nr 2848)**

Na podstawie art. 34 ust. 9a uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 roku – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2026 r. poz. 573, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Problem, który zamierzają rozwiązać Wnioskodawcy

Z uzasadnienia projektu i Deklarowanych Skutków Regulacji (DSR) wynika, że podstawowym problemem, jaki ma rozwiązywać projektowana ustawa, jest niedostateczne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Jako jedną z przyczyn tego zjawiska wskazano gromadzenie nieruchomości mieszkalnych w celach komercyjnych na wynajem lub jako lokatę kapitału, co prowadzi do nieefektywnego wykorzystywania zasobów mieszkaniowych i utrudnia dostęp do mieszkań dla rodzin oraz osób o niższych dochodach. Sprzyja temu (gromadzeniu mieszkań, które nie są efektywnie wykorzystywane do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych) – jak wynika z uzasadnienia projektu – brak mechanizmów prawnych zapobiegających temu zjawisku, w tym obowiązujący w Polsce system podatkowy, w którym wszystkie „nieruchomości mieszkalne” opodatkowane są w ten sam sposób.

II. Rozwiązanie rekomendowane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy proponują zmianę zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych i zastąpienie dotychczasowego modelu, w którym podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia użytkowa budynków lub ich części, modelem, w którym podstawę opodatkowania ma stanowić wartość budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych.

W tym celu projektowana ustawa zakłada nowelizację ustaw:

- 1) z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707, ze zm.; dalej: u.p.lok.) – art. 1 projektu;
- 2) z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341, ze zm.; dalej: u.ks.wiecz.) – art. 2 projektu;
- 3) z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151, ze zm.; dalej: u.pr.geod.) – art. 3 projektu;
- 4) z dnia 17 października 2025 r. o zmianie ustawy o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2025 r. poz. 1669; dalej: u.zm.ochr.pr.nab.) – art. 4 projektu.

Ad 1)

W zakresie nowelizacji u.p.lok. projekt:

- 1) wprowadza dla celów u.p.lok. definicję budynku mieszkalnego jednorodzinnego, lokalu mieszkalnego oraz budynku mieszkalnego wielorodzinnego – nowe pkt 1a-1c w art. 1a ust. 1 u.p.lok. (art. 1 pkt 1 lit. a projektu);
- 2) nie uznaje za działalność gospodarczą w rozumieniu u.p.lok. wynajmu oraz dzierżawy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego i lokalu mieszkalnego służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych – nowy pkt 4 w art. 1a ust. 2 u.p.lok. (art. 1 pkt 1 lit. b projektu);
- 3) przyjmuje za podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych wartość tych budynków lub lokali, ustaloną jako iloczyn liczby m² ich powierzchni użytkowej oraz średniej ceny transakcyjnej m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych na terenie gminy, w której znajduje się przedmiot opodatkowania, podanej na dzień 30 września roku poprzedzającego rok podatkowy, na który ustalana jest wysokość podatku, w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami (Portal DOM), o którym mowa w rozdziale 8a ustawy z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz. U. z 2024 r. poz. 695, ze zm.; dalej: u.ochr.pr.nab.), albo w przypadku braku dostępnych danych w tym zakresie wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych określonego przez wojewodę na podstawie art. 2 pkt 12 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2023 r. poz. 725; dalej: u.ochr.pr.lok.), obowiązującego na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy, na który ustalana jest wysokość podatku, na terenie gminy, w której jest położony przedmiot opodatkowania – nowy pkt 2a w art. 4 ust. 1 u.p.lok. (art. 1 pkt 3 lit. b projektu);
- 4) ustala stawki podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych jako procent podstawy opodatkowania, uzależniając ich wysokość od liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych będących w posiadaniu podatnika. Stawka podatku ma wynosić:
 - a) 0,02% wartości dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku

- mieszkalnego wielorodzinnego i lokalu mieszkalnego, który jest pierwszym albo drugim budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym, budynkiem mieszkalnym wielorodzinnym lub lokalem mieszkalnym nabytym przez podatnika – nowy art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- b) w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego trzeci albo kolejny budynek lub lokal mieszkalny nabyty przez podatnika – 0,5% wartości w pierwszym roku od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających podatek od wartości nieruchomości, a w każdym kolejnym roku stawka podatku będzie ulegać zwiększeniu o 0,2 punktu procentowego do maksymalnie 1,5% wartości – nowy art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 5) ustanawia zasady ustalania stawki podatku od nieruchomości w odniesieniu do każdego z budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych w przypadku, gdy podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem więcej niż jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub lokalu mieszkalnego – nowy art. 5a ust. 2-5 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 6) wprowadza zasadę, zgodnie z którą przy ustalaniu liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych dla celów ustalenia właściwej stawki podatku od nieruchomości nie uwzględnia się udziału we współwłasności takiego budynku lub lokalu, jeżeli:
- a) udział ten został nabyty w drodze dziedziczenia, b) udział podatnika we współwłasności tego budynku lub lokalu jest mniejszy niż 1/2 – nowy art. 5a ust. 6 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 7) ustala zasady odpowiedzialności solidarnej za podatek od nieruchomości w przypadku współwłasności budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub lokalu mieszkalnego – nowy art. 5a ust. 7 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 8) określa przypadki, w których zastosowanie ma stawka podatku wynikająca z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok. (0,02%), bez względu na liczbę budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych nabytych przez danego podatnika – nowy art. 5a ust. 8 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 9) upoważnia radę gminy do zmniejszenia lub zwiększenia, w drodze uchwały, podstawy opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych na terenie gminy lub jej części, poprzez ustalenie współczynników korygujących w zakresie od 0,2 do 2 podstawy opodatkowania, w tym ze względu na: a) rok budowy, b) lokalizację, c) powierzchnię działki, d) powierzchnię budynku, e) inne cechy wpływające na zmniejszenie lub zwiększenie wartości przedmiotu opodatkowania albo sposób użytkowania nieruchomości pożądaną przez wspólnotę mieszkaniową, w szczególności wysoką efektywność energetyczną lub posiadane obiekty zbiorowej ochrony – nowy art. 5b w u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 10) dokonuje zmiany w upoważnieniach ustawowych dla ministra właściwego do spraw finansów publicznych do określenia w drodze rozporządzenia wzorów

formularzy (informacji) o nieruchomościach stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości (zmiana ust. 13 w art. 6 u.p.lok.) oraz zasad prowadzenia ewidencji podatkowej nieruchomości w systemie informatycznym (zmiana ust. 3 w art. 7a u.p.lok.) – art. 1 pkt 6 i 7 u.p.lok.

Pozostałe zmiany u.p.lok., zawarte w: a) art. 1 pkt 2 projektu (dodanie w art. 3 ust. 4 u.p.lok. odwołania do art. 5a ust. 7 u.p.lok.), b) art. 1 pkt 4 projektu (uchylenie lit. a w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.lok. i nadanie nowego brzmienia lit. b w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.lok) mają charakter dostosowawczy do opisanych wyżej zmian w zasadach opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków oraz lokali mieszkalnych.

Ad 2)

Projekt wprowadza przepis (nowy ust. 16a w art. 36⁴ u.ks.wiecz.) zobowiązujący Centralną Informację Ksiąg Wieczystych do umożliwiania organom podatkowym właściwym dla ustalania podatku od nieruchomości, w celu ustalenia stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych albo lokali mieszkalnych, bezpłatne pozyskiwanie, za pośrednictwem systemu teleinformatycznego, danych zawartych w dziale pierwszym, drugim i trzecim ksiąg wieczystych, bez prawa udostępniania osobom trzecim (art. 2 projektu).

Ad 3)

Zmiany w u.pr.geod. dotyczą:

- 1) udostępniania gminom zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach w celu uzyskania informacji niezbędnych do ustalenia stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych – nowy ust. 2a w art. 24b u.pr.geod. (art. 3 pkt 1 projektu);
- 2) zakresu zawartego w art. 24b ust. 4 u.pr.geod. upoważnienia dla Rady Ministrów do określenia, w drodze rozporządzenia, sposobu, trybu i standardów technicznych tworzenia i prowadzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach; projekt: po pierwsze – rozszerza zakres tego upoważnienia o określenie zakresu i sposobu udostępniania gminom informacji niezbędnych do ustalenia stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych, po drugie – modyfikuje wytyczne dotyczące wydania tego rozporządzenia, włączając do nich potrzebę sprawnego ustalania stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych – nowe brzmienie ust. 4 w art. 24b u.pr.geod. (art. 3 projektu).

Ad 4)

Projekt rozszerza zakres danych upublicznianych przez Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny w Portalu DOM o informacje statystyczne dotyczące średnich cen transakcyjnych m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych dla obszaru gminy, na dzień 30 września każdego roku – nowe brzmienie art. 56f ust. 1 w ustawie z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (art. 4 projektu).

Jednocześnie w projekcie zawarto przepis przejściowy nakładający na osoby

fizyczne, które przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy były podatnikami podatku od nieruchomości, którego przedmiotem opodatkowania były więcej niż dwa budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne lub lokale mieszkalne, obowiązek wskazania, w terminie do 31 stycznia 2027 r., właściwemu organowi podatkowemu budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych, w celu ustalenia nieruchomości podlegających podwyższonej stawce opodatkowania określonej w art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok. w brzmieniu wynikającym z projektu (art. 5 projektu).

Zgodnie z art. 8 projektu wysokość podatku należnego od budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, podlegającego stawce, o której mowa w art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok. (stawka podstawowa – 0,02%) w brzmieniu wynikającym z projektu, nie może być wyższa niż wysokość podatku ustalona dla tej nieruchomości na podstawie przepisów dotychczasowych.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 czerwca 2027 r. (art. 9 projektu), z tym że zgodnie z art. 7 projektu podstawa wymiaru podatku od nieruchomości, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2a lit. a u.p.lok.¹, w brzmieniu nadanym projektowaną ustawą, może być zastosowana do wymiaru podatku należnego od 2028 roku.

III. Inne rozwiązania rozważane przez Wnioskodawców

Wnioskodawcy nie rozważali innych rozwiązań, bowiem – jak wskazano w DSR – istotą projektu jest zmiana przepisów podatkowych, która nie może zostać osiągnięta przy zastosowaniu instrumentów pozapodatkowych, a rozwiązania alternatywne, w szczególności o charakterze regulacyjnym lub programowym, nie pozwalają na bezpośrednie oddziaływanie na decyzje podmiotów posiadających wiele nieruchomości mieszkalnych. Zob. też pkt VI Opinii.

IV. Rozwiązania przyjmowane w innych państwach, w szczególności państwach członkowskich OECD/UE

W większości państw członkowskich UE występują podatki od nieruchomości (z wyjątkiem Cypru i Malt; w Słowenii nie ma odrębnego podatku od nieruchomości, ale pobiera się opłaty za korzystanie z gruntów budowlanych oraz podatek od majątku)². W większości państw podstawę opodatkowania stanowi różnie określona wartość nieruchomości, która jednak zazwyczaj, w zależności od sposobu jej szacowania, może znacznie różnić się od rzeczywistej wartości rynkowej nieruchomości. Wyjątek stanowią Chorwacja, Czechy (w przypadku podatku od budynków i lokali), Rumunia (w pewnym zakresie) i Słowacja

¹ Tj. ustalona jako iloczyn liczby m² powierzchni użytkowej i średniej ceny transakcyjnej powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych na terenie gminy, w której znajduje się przedmiot opodatkowania, podanej na dzień 30 września roku poprzedzającego rok podatkowy, na który jest ustalana wysokość podatku, w Portalu DOM.

² PwC Worldwide Tax Summaries. <https://taxsummaries.pwc.com/>.

(w przypadku podatku od budynków oraz mieszkań i lokali użytkowych), gdzie podstawa opodatkowania uzależniona jest przede wszystkim od powierzchni nieruchomości, przy uwzględnieniu m.in. kryteriów lokalizacyjnych i cech nieruchomości³. W niektórych państwach przy określaniu wartości nieruchomości wykorzystuje się szacowaną wartość dochodu z czynszu (np. w Belgii, Francji i Luksemburgu).

Poniżej omówiono pięć przykładów państw członkowskich UE, w których podstawę opodatkowania stanowi różnie określona wartość nieruchomości: Austria (administracyjnie ustalana wartość nieruchomości), Francja (szacowana wartość dochodu z czynszu), Holandia (rynkowa wartość nieruchomości szacowana przez gminę), Irlandia (rynkowa wartość nieruchomości szacowana przez właściciela), Niemcy (wartość nieruchomości ustalana według ustawowych parametrów opartych na cechach nieruchomości, z odrębnymi modelami w części krajów związkowych).

W Austrii kwestie podatku od nieruchomości (*Grundsteuer*) uregulowano w ustawie o podatku od nieruchomości⁴. Podatkowi od nieruchomości podlega majątek nieruchomościowy znajdujący się na terenie kraju. Majątek nieruchomościowy to: majątek rolniczy i leśny, majątek gruntowy i majątek przedsiębiorstwa, o ile składa się on z nieruchomości przedsiębiorstwa. Ustawa o podatku od nieruchomości przewiduje stałe zwolnienia z podatku dla nieruchomości (np. będących własnością Federacji, kraju związkowego, gminy, kolei federalnych, które są wykorzystywane do celów operacyjnych lub administracyjnych; organizacji ratowniczych i pożytku publicznego, kościołów i związków wyznaniowych). Ponadto czasowe zwolnienia mogą być przyznawane przez władze krajów związkowych⁵. Gmina ustala podatek od nieruchomości w drodze decyzji. Przy obliczaniu podatku przyjmuje się kwotę podlegającą opodatkowaniu, którą ustala się poprzez zastosowanie współczynnika podatkowego do wartości jednostkowej. Wartość jednostkową określa urząd skarbowy na podstawie przepisów ustawy o wycenie⁶ i zwykle jest ona znacznie niższa niż wartość rynkowa, gdyż opiera się na historycznych wartościach nieruchomości⁷. Współczynnik podatkowy jest różny w zależności od rodzaju nieruchomości. I tak np. w przypadku nieruchomości jednorodzinnych stawka wynosi: 0,5 ‰ dla pierwszych rozpoczętych lub pełnych 3 650 EUR wartości jednostkowej; 1 ‰ dla kolejnych rozpoczętych lub pełnych 3 650 EUR wartości jednostkowej, 2 ‰ od kwoty przewyższającej kwotę objętą

³ *Housing Taxation in OECD Countries*, OECD, 2022,

https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2022/07/housing-taxation-in-oecd-countries_1ee79763/03dfe007-en.pdf.

⁴ *Grundsteuergesetz 1955*, ze zm., tekst w j. niemieckim:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003845&Fassung.Vom=2025-10-28>.

⁵ Informacje ze strony internetowej austriackiego Ministerstwa Finansów,

<https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/immobilien-grundstuecke/grundbesitzabgaben-einheitsbewertung/grundsteuer.html>.

⁶ *Bewertungsgesetz 1955*, ze zm., tekst w j. niemieckim:

<https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10003860>.

⁷ Informacje ze strony internetowej austriackiej administracji rządowej,

<https://www.oesterreich.gv.at/de/lexicon/E/Seite.991072>; informacje ze strony internetowej austriackiego Ministerstwa Finansów, <https://www.bmf.gv.at/themen/steuern/immobilien-grundstuecke/grundbesitzabgaben-einheitsbewertung/grundvermoegen.html>.

dwiema niższymi stawkami. Natomiast dla nieruchomości mieszkalnych lub przeznaczonych pod wynajem stawki wynoszą: 1 ‰ dla pierwszych rozpoczętych lub pełnych 3 650 EUR wartości jednostkowej; 1,5 ‰ dla kolejnych rozpoczętych lub pełnych 3 650 EUR wartości jednostkowej; 2 ‰ od kwoty przewyższającej kwotę objętą dwiema niższymi stawkami. Tak uzyskane kwoty podlegające opodatkowaniu służą jako wartość początkowa dla ustalenia podatku od nieruchomości, który jest nakładany przez gminy. Stawka podatku (mnożnik) nakładanego przez gminy nie może przekroczyć 500 ‰ kwoty podlegającej opodatkowaniu⁸.

W Francji kwestie podatku od nieruchomości uregulowano w ogólnym kodeksie podatkowym⁹. We Francji obowiązują podatki od nieruchomości na poziomie lokalnym oraz podatek od majątku nieruchomościowego o znacznej wartości na poziomie krajowym. Podatki lokalne to: podatek od nieruchomości zabudowanej (*taxe foncière sur les propriétés bâties*, TFPB); podatek mieszkaniowy od drugiego domu (*taxe d'habitation sur les résidences secondaires*); roczny podatek od pustostanów (*taxe annuelle sur les logements vacants*, TLV) i podatek mieszkaniowy od pustostanów (*taxe d'habitation sur les logements vacants*, THLV) oraz podatek od nieruchomości niezabudowanej (*taxe foncière sur les propriétés non bâties*, TFPNB).

Podatek od nieruchomości zabudowanej (TFPB) jest ustalany corocznie od nieruchomości zabudowanych położonych we Francji, z wyjątkiem tych, które są zwolnione na mocy przepisów ogólnego kodeksu podatkowego. Podstawa opodatkowania jest równa połowie katastralnej wartości czynszowej (roczny przychód z wynajmu, jaki nieruchomość mogłaby przynieść, gdyby była wynajmowana), która jest co roku rewaloryzowana. Stawki opodatkowania ustalone są na poziomie lokalnym i wynoszą od 0 ‰ do 88,6 ‰. Ponadto pobierane są stawki ustalone przez związki międzygminne z własnym systemem podatkowym (*Établissements Publics de Coopération Intercommunale* (EPCI) à *fiscalité propre*) w wysokości od 0 ‰ do 26,47 ‰¹⁰.

Podatek mieszkaniowy od drugiego domu należny jest od umeblowanych lokali (minimalne wyposażenie umożliwiające zamieszkanie) przeznaczonych do zamieszkania, innych niż te stanowiące główne miejsce zamieszkania, a także lokali bezpośrednio przynależących do mieszkania (np. prywatny parking, garaż), nawet jeśli nie są one umeblowane i przylegające. Dla podatku mieszkaniowego od drugich domów podstawę opodatkowania stanowi katastralna wartość czynszowa, która jest co roku rewaloryzowana. Stawki opodatkowania ustalone są na poziomie lokalnym i wynoszą od 0 ‰ do 50,09 ‰. Ponadto pobierane są stawki ustalone przez związki międzygminne z własnym systemem podatkowym w wysokości od 0 ‰ do 35,05 ‰¹¹. Niektóre gminy mogą stosować także podwyższony podatek

⁸ *Finanzausgleichsgesetz 2024*, ze zm., tekst w j. niemieckim:

<https://ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=20012472>.

⁹ *Code général des impôts*, ze zm., tekst w j. francuskim:

https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006069577/2025-10-30.

¹⁰ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji publicznej, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/taux-de-fiscalite-directe-locale-votes-par-les-collectivites>.

¹¹ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji publicznej, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/taux-de-fiscalite-directe-locale-votes-par-les-collectivites>.

mieszkaniowy od drugiego domu. Są to gminy, w których obowiązuje roczny podatek od pustostanów (TLV, por. niżej). Wzrost ten może wynosić od 5 % do 60 % stawki. W określonych przypadkach można ubiegać się o zwolnienie z podwyższonego podatku¹².

Roczny podatek od pustostanów (TLV) obowiązuje automatycznie w gminach stanowiących tzw. strefy presji (*zones tendues*) wskazanych dekretem państwowym (gminy charakteryzujące się znaczną nierównowagą między podażą a popytem na mieszkania, co powoduje trudności w dostępie do mieszkań w istniejącym zasobie mieszkaniowym), natomiast podatek mieszkaniowy od pustostanów (THLV) obowiązuje poza strefami presji, jeśli gmina albo EPCI uchwali taki podatek. TLV pobierany jest w przypadku nieruchomości nieumeblowanych, które pozostają niezamieszkałe przez co najmniej 1 rok. THLV pobierany jest w przypadku nieruchomości nieumeblowanych, które pozostają niezamieszkałe przez co najmniej 2 lata¹³. Dla TLV i THLV podstawę opodatkowania stanowi katastralna wartość czynszowa, która jest co roku rewaloryzowana. Stawki opodatkowania dla TLV wynoszą 17 % w 1. roku objęcia podatkiem i 34 % od 2. roku. Natomiast stawki THLV ustalane są na poziomie lokalnym i są równe stawkom podatku mieszkaniowego od drugiego domu¹⁴.

Podatek od nieruchomości niezabudowanej (TFPNB) jest należny od nieruchomości niezabudowanych. Podatek od nieruchomości jest należny nawet wtedy, gdy grunt podlegający opodatkowaniu nie przynosi właścicielowi żadnego dochodu. Z podatku stale zwolnione są grunty rolne zaklasyfikowane do jednej z kategorii np. łąki, pastwiska, sady, winnice, lasy i wrzosowiska, jeziora, stawy i ogrody, grunty należące do niektórych stowarzyszeń oraz grunty opodatkowane TFPB. Ponadto możliwe są zwolnienia czasowe¹⁵. W przypadku TFPNB podstawa opodatkowania jest równa katastralnej wartości czynszowej (dochodowi netto, jaki właściciel uzyskuje z gruntów rolnych w ramach dzierżawy rolnej lub jaki mógłby uzyskać właściciel w przypadku, gdy sam je użytkuje, gdyby je wynajmował). Stawki opodatkowania ustalane są na poziomie lokalnym i wynoszą od 0 % do 322,5 %. Ponadto pobierane są stawki ustalane przez związki międzygminne z własnym systemem podatkowym w wysokości od 0 % do 107,88 %¹⁶.

Poza podatkami lokalnymi we Francji obowiązuje podatek od majątku nieruchomościowego znacznej wartości (*impôt sur la fortune immobilière*, IFI), czyli od majątku nieruchomościowego, którego wartość netto przekracza 1 300 000 EUR. Podatek IFI jest obliczany na podstawie wartości aktywów netto podlegających

¹² Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji skarbowej, <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/quelle-date-vais-je-recevoir-mon-avis-dimpot-de-taxe-dhabitation-et-de>.

¹³ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji publicznej, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F17293>.

¹⁴ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji skarbowej, <https://www.impots.gouv.fr/particulier/questions/taxe-sur-les-logements-vacants-tlv-et-taxe-dhabitation-sur-les-logements>.

¹⁵ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji publicznej, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F31638>.

¹⁶ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji publicznej, <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/finances-locales/taux-de-fiscalite-directe-locale-votes-par-les-collectivites>.

opodatkowaniu przy zastosowaniu następującej skali: do 800 000 EUR stawka 0 %, od 800 000 EUR do 1 300 000 EUR stawka 0,5 %, od 1 300 001 EUR do 2 570 000 EUR stawka 0,7 %, od 2 570 001 EUR do 5 000 000 EUR stawka 1 %, od 5 000 001 EUR do 10 000 000 EUR stawka 1,25 %, powyżej 10 000 000 EUR stawka 1,5 %¹⁷.

W Holandii kwestie podatku od nieruchomości (*onroerende-zaakbelastingen*) uregulowano w ustawie o gminie¹⁸, która upoważnia gminy do pobierania podatków od nieruchomości. Przez nieruchomość rozumie się, zgodnie z ustawą o wycenie nieruchomości¹⁹, nieruchomości zabudowane i niezabudowane oraz części takich nieruchomości, które zgodnie z ich przeznaczeniem mają być wykorzystywane jako odrębne całości. Podstawą opodatkowania podatkiem od nieruchomości jest wartość nieruchomości ustalona na podstawie ustawy o wycenie nieruchomości. Przy ustalaniu podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości nie uwzględnia się m.in.: gruntów uprawnych wykorzystywanych do celów rolniczych lub leśnych; nieruchomości przeznaczonych głównie do publicznego kultu religijnego lub do organizowania publicznych spotkań refleksyjnych o charakterze światopoglądowym; terenów przyrodniczych. Podatek od nieruchomości pobierany jest od właściciela w przypadku nieruchomości mieszkalnych, natomiast przy nieruchomościach użytkowych podatek pobierany jest od właściciela i użytkownika. Podstawę opodatkowania stanowi wartość nieruchomości określana przez władze gminy (*WOZ-waarde*). Obliczenia wartości nieruchomości opierają się na kwocie, za jaką nieruchomość zostałaby sprzedana w dniu referencyjnym, czyli 1 stycznia poprzedniego roku. Rzeczoznawcy biorą pod uwagę szczegóły dotyczące gruntu i budynku oraz inne informacje. Odwiedzają jeden lub więcej podobnych budynków, które zostały sprzedane w dniu referencyjnym lub porównywalne nieruchomości transakcyjne. W przypadku lokali użytkowych władze gminy stosują różne metody wyceny, oparte np. na wartości czynszowej lub wartości odtworzeniowej²⁰. Stawki podatku od nieruchomości uchwalane są na poziomie gmin. Ich wartość dla nieruchomości mieszkalnych mieści się w przedziale od 0,0323 % WOZ do 0,1947 % WOZ²¹, a dla nieruchomości niemieszkalnych od 0,1311 % WOZ do 1,3944 % WOZ²².

W Irlandii kwestie podatku od nieruchomości (*Local Property Tax, LPT*) uregulowano w ustawie o lokalnym podatku od nieruchomości²³. Podatek LPT został wprowadzony w lipcu 2013 r. i oparty jest na samowycenie wartości nieruchomości przez właściciela. Pierwsza data wyceny dla LPT to 1 maja 2013 r., a pierwszy

¹⁷ Informacje ze strony internetowej francuskiej administracji publicznej, <https://www.service-public.gouv.fr/particuliers/vosdroits/F138>.

¹⁸ Gemeentewet, ze zm., tekst w j. holenderskim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0005416/2025-02-12>.

¹⁹ Wet waardering onroerende zaken, ze zm., tekst w j. holenderskim: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007119/2025-01-01>.

²⁰ Informacje ze strony internetowej rządu holenderskiego, <https://www.government.nl/topics/valuation-of-immovable-property/how-do-municipalities-value-properties>.

²¹ Atlas COELO lokalnych obciążeń podatkowych w Holandii, <https://www.coelo.nl/online-atlas/online-atlas-gemeenten2025.php?starttab=1&subnr=4>.

²² Atlas COELO lokalnych obciążeń podatkowych w Holandii, <https://www.coelo.nl/online-atlas/online-atlas-gemeenten2025.php?starttab=1&subnr=8>.

²³ Finance (Local Property Tax) Act 2012, ze zm., tekst w j. angielskim: <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2012/act/52/front/revised/en/html>.

okres wyceny LPT to lata 2013-2021. LPT za lata 2013-2021 został obliczony na podstawie wyceny nieruchomości na dzień 1 maja 2013 r. Drugą datą wyceny był 1 listopada 2021 r., a drugi okres wyceny LPT obejmował lata 2022-2025. LPT za lata 2022-2025 została obliczona na podstawie wyceny nieruchomości na dzień 1 listopada 2021 r. Trzecia data wyceny przypadała na 1 listopada 2025 r. i określiła wysokość LPT za każdy rok w latach 2026-2030²⁴. Zwolnienia z podatku przysługują nieruchomościom: niezamieszkanym przez dłuższy czas z powodu choroby właściciela; nabytym, przystosowanym lub wybudowanym do użytku przez osoby niepełnosprawne; wybudowanym z użyciem wadliwych bloków betonowych²⁵; w pełni podlegającym stawkom komercyjnym²⁶; należącym do organizacji charytatywnej lub podmiotu publicznego oraz zarejestrowanym jako domy opieki²⁷. Jeśli nieruchomość kwalifikuje się do zwolnienia, nadal istnieje obowiązek wyceny nieruchomości i przedłożenia jej w ramach zeznania podatkowego LPT. LPT jest naliczany według przedziałów wartości nieruchomości. Każdemu przedziałowi odpowiada stała stawka podstawowa podatku, którą władze lokalne mogą korygować o maksymalnie 15 %. Jest to tzw. lokalny współczynnik korygujący (*Local Adjustment Factor*)²⁸. Na przykład na lata 2026-2030 dla przedziału wartości 0 – 240 000 EUR stawka podstawowa LPT wynosi 95 EUR, dla przedziału 240 001 – 315 000 stawka wynosi 235 EUR itd²⁹. LPT dla nieruchomości o wartości rynkowej powyżej 2,1 mln EUR jest obliczana jako suma: 0,0906 % od pierwszych 1,26 mln EUR zadeklarowanej wartości rynkowej nieruchomości, 0,25 % od części zadeklarowanej wartości rynkowej między 1,26 mln EUR a 2,1 mln EUR oraz 0,3 % od części zadeklarowanej wartości rynkowej powyżej 2,1 mln EUR.

W Niemczech kwestie podatku od nieruchomości (*Grundsteuer*) na poziomie federalnym reguluje ustawa o podatku od nieruchomości³⁰. Jednocześnie

²⁴ Informacje ze strony internetowej irlandzkiej administracji skarbowej (Revenue), <https://www.revenue.ie/en/property/local-property-tax/lpt-2022-2025/index.aspx> i <https://www.revenue.ie/en/property/local-property-tax/what-to-do/index.aspx>.

²⁵ Zwolnienie związane z problemem wadliwych bloków betonowych, który wystąpił w części Irlandii, *Ireland's concrete block nightmare*, 29.08.24, „Global Construction Review”, <https://www.globalconstructionreview.com/irelands-concrete-block-nightmare/>.

²⁶ Podatki od nieruchomości komercyjnych i przemysłowych reguluje ustawa o opłatach samorządowych i innych sprawach z 2019 r. (*Local Government Rates and Other Matters Act 2019*, <https://revisedacts.lawreform.ie/eli/2019/act/24/revised/en/html>). Stawki komercyjne oblicza się poprzez pomnożenie wartości podlegającej opodatkowaniu nieruchomości przez mnożnik zwany roczną stawką od wartości (*Annual Rate on Valuation, ARV*). Wartości podlegające opodatkowaniu dla wszystkich nieruchomości są ustalane przez państwową agencję odpowiedzialną za rejestrację i wycenę nieruchomości (Tailte Éireann, <https://tailte.ie/services/valuation/>). ARV ustalane jest przez hrabstwa, <https://www.gov.ie/en/department-of-housing-local-government-and-heritage/publications/local-authority-annual-rates-on-valuation-arv/>.

²⁷ Informacje ze strony internetowej irlandzkiej administracji skarbowej (Revenue), <https://www.revenue.ie/en/property/local-property-tax/lpt-exemptions/index.aspx>.

²⁸ Lokalne współczynniki korygujące dla poszczególnych hrabstw, <https://www.revenue.ie/en/property/local-property-tax/valuing-your-property/valuation-bands-rates.aspx>.

²⁹ Informacje irlandzkiej administracji skarbowej (Revenue), <https://www.revenue.ie/en/property/local-property-tax/valuing-your-property/valuation-bands-rates.aspx>.

³⁰ *Grundsteuergesetz (GrStG)*, ze zm., tekst w j. niemieckim: https://www.gesetze-im-internet.de/grstg_1973/BJNR109650973.html. Podatek od nieruchomości jest pobierany na podstawie powyższych przepisów od 1 stycznia 2025 r. Reforma podatku od nieruchomości z 2025 r. zastępuje poprzedni, niezgodny z konstytucją system nowym modelem wyceny, który uwzględnia aktualną wartość nieruchomości.

art. 72 ust. 3 zd. 1 pkt. 7 Ustawy Zasadniczej³¹ przewiduje, że kraje związkowe (landy) mogą przyjmować odrębne przepisy w zakresie podatku od nieruchomości. Odrębne regulacje w zakresie podatku od nieruchomości przyjęły kraje związkowe: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hamburg, Hesja i Dolna Saksonia. Pewne modyfikacje prawa federalnego wprowadziły też Kraj Saary i Saksonia (inne współczynniki podatkowe, por. niżej)³².

Na poziomie federalnym, zgodnie z ustawą o podatku od nieruchomości, opodatkowaniu podlegają nieruchomości rolne i leśne (Grundsteuer A) oraz pozostałe nieruchomości gruntowe i budynkowe (Grundsteuer B). Zwolnienia podmiotowe obejmują nieruchomości użytkowanych przez krajowe osoby prawa publicznego do realizacji zadań publicznych, użytkowane wyłącznie do celów dobroczynnych, należące do kościołów i związków wyznaniowych oraz wykorzystywane przez majątek kolei federalnej do celów administracyjnych. Zwolnienia przedmiotowe obejmują m.in. nieruchomości przeznaczone na cele kultu religijnego, cmentarze, nieruchomości służące transportowi publicznemu, do celów naukowych, dydaktycznych lub oświatowych.

Podatek od nieruchomości³³ oblicza się uwzględniając trzy zmienne: 1) wartość nieruchomości, 2) współczynnik podatkowy i 3) stawkę podatkową. Wartość nieruchomości ustala się uwzględniając wartość referencyjną gruntu oraz wysokość statystycznie ustalonego czynszu netto, która zależy m.in. od poziomu czynszów w danej gminie. Ponadto bierze się pod uwagę powierzchnię i rodzaj nieruchomości oraz wiek budynku. Wartości referencyjne gruntów można sprawdzić w systemach informacji o wartościach referencyjnych gruntów poszczególnych krajów związkowych³⁴. Natomiast klasyfikację gmin według poziomów czynszów dokonało Federalne Ministerstwo Finansów na podstawie danych Federalnego Urzędu Statystycznego dotyczących średnich czynszów w 16 krajach związkowych³⁵. Współczynnik podatkowy zależy od rodzaju nieruchomości. Dla gruntów niezabudowanych wynosi 0,34 ‰, dla nieruchomości zabudowanych mieszkalnych 0,31 ‰, dla nieruchomości zabudowanych innych niż mieszkalne 0,34 ‰, dla gospodarstw rolnych i leśnych 0,55 ‰³⁶. Obniżenie współczynnika jest

³¹ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/10060000.pdf>; wer. w j. angielskim, Basic Law for the Federal Republic of Germany, <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

³² Informacje ze strony internetowej niemieckiego Ministerstwa Finansów, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html>.

³³ Poniżej omówiono podatek od nieruchomości uregulowany na poziomie federalnym w ustawie o podatku od nieruchomości. Jak wspomniano na wstępie odrębne regulacje w zakresie podatku od nieruchomości przyjęły kraje związkowe: Badenia-Wirtembergia, Bawaria, Hamburg, Hesja i Dolna Saksonia. Na przykład w Bawarii podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia nieruchomości, por. Informacje z oficjalnego bawarski portal poświęconego podatkowi od nieruchomości,

https://www.grundsteuer.bayern.de/pdf/Property_Tax_Reform_in_Bavaria-Flyer.pdf

³⁴ Np. dla Nadrenii Północnej-Westfalii, <https://www.boris.nrw.de/boris-nrw/?lang=en>.

³⁵ Verordnung zur Einstufung der Gemeinden in eine Mietniveaustufe im Sinne des § 254 des Bewertungsgesetzes (Mietniveau-Einstufungsverordnung - MietNEinV), ze zm., tekst w j. niemieckim: <https://www.gesetze-im-internet.de/mietneinv/BJNR373800021.html>.

³⁶ Saksonia i Kraj Saary przyjęły odrębne współczynniki podatkowe w wysokości odpowiednio: 0,36‰ dla nieruchomości niezabudowanych i zabudowanych mieszkalnych oraz 0,72‰ dla zabudowanych innych niż mieszkalne (Sächsisches Gesetz über die Festsetzung der Steuermesszahlen bei der Grundsteuer (Sächsisches Grundsteuermesszahlengesetz – SachsGrStMG), <https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/19470->

możliwe dla lokali z publiczną polityką mieszkaniową oraz dla komunalnych/spółdzielczych (o 25 %) oraz dla zabytków (o 10 %). Stawki podatkowe określają gminy. Stawkę ustala się na jeden roku lub więcej lat kalendarzowych. Maksymalne stawki mogą zostać określone w prawie poszczególnych krajów związkowych. Kwota podatku to wynik mnożenia wartości nieruchomości, współczynnika podatkowego i stawki podatkowej. Od 1 stycznia 2025 r. gminy mogą również nakładać dodatkowy podatek od nieruchomości C, czyli podatek od niezabudowanych, a gotowych pod zabudowę ze względów urbanistycznych³⁷.

W ankietach nadesłanych w ramach konsultacji społecznych w kontekście konstrukcji podatku od nieruchomości i innych rozwiązań mających na celu zwiększenie dostępności mieszkań oraz ich skutków odwoływano się do przykładów Australii, Austrii, Danii, Estonii, Finlandii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Irlandii, Kanady, Niemiec, Stanów Zjednoczonych, Szwecji, Wielkiej Brytanii³⁸.

V. Skutki prawne projektowanej ustawy

Podstawowym skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej ustawy będzie zmiana zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych (dalej również: budynków i lokali mieszkalnych) – zastąpienie dotychczasowego modelu, w którym podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia użytkowa budynków lub ich części, modelem, w którym podstawę opodatkowania stanowić będzie wartość budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych, ustalana jako iloczyn liczby m² ich powierzchni użytkowej oraz średniej ceny transakcyjnej tych budynków lub lokali mieszkalnych, obowiązującej na terenie gminy, w której znajduje się przedmiot opodatkowania, podanej na dzień 30 września roku poprzedzającego rok podatkowy, na który ustalana jest wysokość podatku, w Portalu DOM, albo w przypadku braku dostępnych danych w tym zakresie wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych określonego przez wojewodę (por. nowy pkt 2a w art. 4 ust. 1 u.p.lok. – art. 1 pkt 3 lit. b projektu). Jednocześnie w projekcie zawarto zastrzeżenie, że średnia cena transakcyjna budynku lub lokalu mieszkalnego podana w Portalu DOM będzie przyjmowana do ustalenia wartości nieruchomości od 2028 r. (por. art. 7 projektu).

W projekcie proponuje się ponadto (zob. też pkt II Opinii):

po pierwsze – wyodrębnienie spośród budynków i ich części, stanowiących przedmiot opodatkowania podatkiem od nieruchomości (por. art. 2 ust. 1 pkt 2

Saechsisches-Grundsteuermesszahlengesetz-~~4x1~~) oraz 0,64‰ dla nieruchomości niezabudowanych i zabudowanych innych niż mieszkalne, a 0,34‰ dla zabudowanych mieszkalnych (Gesetz Nr. 2040 zur Einführung einer Landesgrundsteuer (Saarländisches Grundsteuergesetz, GrStG-Saar) Vom 15. September 2021), <https://www.lexaris.de/book/version/documentflat/head/1369949>).

³⁷ Grundsteuer C - alles was Sie wissen müssen, <https://kommunal.de/grundsteuer-c-bedeutung-wo-eingefuehrt>; Informacje ze strony internetowej niemieckiego Ministerstwa Finansów, <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/FAQ/faq-die-neue-grundsteuer.html>.

³⁸ ID ankiet: 155916, 153911, 153481, 131425.

u.p.lok.), budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych oraz odwołanie się w tym zakresie do definicji z u.pr.bud.³⁹ (budynek mieszkalny jednorodzinny⁴⁰, budynek mieszkalny wielorodzinny⁴¹) oraz u.wł.lok.⁴² (lokal mieszkalny⁴³);

po drugie – uzależnienie wysokości stawki podatku od nieruchomości od budynków oraz lokali mieszkalnych od liczby tych budynków i lokali będących w posiadaniu podatnika, przy czym stawka podatku ma wynosić: w przypadku dwóch pierwszych budynków lub lokali – 0,02%, zaś w przypadku kolejnych budynków lub lokali – docelowo 1,5% (0,5% w pierwszym roku od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających podatek od wartości nieruchomości, a w każdym kolejnym roku stawka podatku będzie ulegać zwiększeniu o 0,2 punktu procentowego);

po trzecie – ograniczenie wysokości podatku od nieruchomości od pierwszego i drugiego budynku i lokalu mieszkalnego do wysokości wynikającej z „przepisów dotychczasowych” (por. art. 8 projektu);

po czwarte – nieuwzględnianie przy ustalaniu liczby budynków oraz lokali mieszkalnych, dla celów przyjęcia właściwej stawki podatku od nieruchomości, udziału we współwłasności takiego budynku lub lokalu, jeżeli udział ten: a) został nabyty w drodze dziedziczenia, b) udział podatnika we współwłasności tego budynku lub lokalu jest mniejszy niż 1/2;

po piąte – wyłączenie z ustalania zobowiązania podatkowego według podwyższonej stawki podatku i objęcie ich stawką podstawową: a) budynków lub ich części, budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych będących własnością, oddanych w użytkowanie wieczyste, wydierżawionych lub pozostających w posiadaniu państwowej osoby prawnej, spółdzielni mieszkaniowej, товариства будownицтва сполечного, сполечней иницятывы mieszkaniowej lub społecznej agencji najmu, b) budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych dzierżawionych przez społeczną agencję najmu lub będących mieszkaniami treningowymi lub wspomagаныmi (zob. też pkt VI Opinii);

po szóste – upoważnienie rady gminy do zmniejszenia lub zwiększenia, w drodze uchwały, podstawy opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych

³⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2026 r. poz. 524, ze zm.).

⁴⁰ U.pr.bud. za budynek mieszkalny jednorodzinny uznaje 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 (por. art. 3 pkt 2a u.pr.bud.).

⁴¹ U.pr.bud. za budynek mieszkalny wielorodzinny uznaje budynek służący zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niebędący budynkiem mieszkalnym jednorodznym; por. art. 3 pkt 2c u.pr.bud., który został dodany do u.pr.bud. ustawą z dnia 4 grudnia 2025 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. po. 1847), która w tym zakresie wchodzi w życie z dniem 20 września 2026 r.

⁴² Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2026 r. poz. 232, ze zm.).

⁴³ U.wł.lok. za lokal mieszkalny uznaje samodzielny lokal mieszkalny, wydzielony trwałymi ścianami w obrębie budynku izby lub zespołu izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych (por. art. 2 ust. 2 u.wł.lok.).

na terenie gminy lub jej części, poprzez ustalenie współczynników korygujących w zakresie od 0,2 do 2 podstawy opodatkowania, w tym ze względu na: a) rok budowy, b) lokalizację, c) powierzchnię działki, d) powierzchnię budynku, e) inne cechy wpływające na zmniejszenie lub zwiększenie wartości przedmiotu opodatkowania albo sposób użytkowania nieruchomości pożądaną przez wspólnotę mieszkaniową, w szczególności wysoką efektywność energetyczną lub posiadane obiekty zbiorowej ochrony;

po siódme – aby projektowane zmiany w zasadach opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków i lokali mieszkalnych weszły w życie z dniem 1 czerwca 2027 r. (por. art. 9 projektu), a więc w trakcie roku podatkowego.

1. Analiza projektu w kontekście jego skutków prawnych wymaga zwrócenia uwagi, w pierwszej kolejności, na niejednoznaczność przepisów kształtujących zakres obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości w odniesieniu do budynków i lokali mieszkalnych jako wyodrębnionej kategorii budynków i ich części objętych dyspozycją art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.lok. Problemy z jednoznacznym określeniem zakresu obowiązku podatkowego, w odniesieniu do tych przedmiotów opodatkowania, wynikają z: a) przyjętego w projekcie podziału budynków na budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne oraz pozostałe budynki i ich części; b) odwołania się do definicji tych budynków i lokali mieszkalnych z u.pr.bud. (w przypadku budynków mieszkalnych) i u.wł.lok. (w przypadku lokali mieszkalnych), które zostały sformułowane w tych ustawach dla celów im właściwych, a więc w przypadku budynków mieszkalnych (jedno i wielorodzinnych) – określenia wymogów technicznych oraz formalnoprawnych pozwoleń na budowę⁴⁴, a w przypadku lokali mieszkalnych – dla celów ustanowienia odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu oraz praw i obowiązków właścicieli tych lokali i zarządu nieruchomością wspólną⁴⁵; c) określenia różnych zasad ustalania podstawy opodatkowania dla budynków i lokali mieszkalnych oraz pozostałych budynków i ich części i braku konsekwencji w redagowaniu przepisów określających obowiązek podatkowy dla tych budynków i lokali oraz pozostałych budynków i ich części; d) posługiwania się niezdefiniowanymi odrębnie dla celów podatku od nieruchomości pojęciami oderwanymi od regulacji dotyczących powstania i wygaśnięcia obowiązku podatkowego, jak np. nabycie, co – mając na względzie przepisy Kodeksu cywilnego (K.c.)⁴⁶ – może być interpretowane jako wyłączenie z opodatkowania innych stanów faktycznych i prawnych związanych z posiadaniem budynku, np. jego budowę przez właściciela nieruchomości gruntowej (por. art. 6 u.p.lok.).

Zgodnie z art. 2 ust. 1 u.p.lok. opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają: a) grunty, b) budowle lub ich części związane z prowadzeniem

⁴⁴ Zob. np. art. 29 ust. 1 pkt 1, 1a, 2a i 9, art. 57 ust. 1b, art. 60b ust. 2 pkt 1 i pr.bud. (dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych) oraz art. 5 pkt 4 i 4a, art. 9 ust. 1 i 8, art. 29 ust. 3 pkt 3 lit. b, art. 34 ust. 3 pkt 2 lit. i, art. 59a ust. 2 pkt 2 lit. f u.pr.bud. (dla budynków mieszkalnych wielorodzinnych).

⁴⁵ Por. art. 1 u.wł.lok.

⁴⁶ Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2026 r. poz. 795, ze zm.).

działalności gospodarczej, c) budynki lub ich części, przy czym w odniesieniu do tych ostatnich, w obecnym stanie prawnym, u.p.lok., dla celów ustalenia właściwej stawki podatkowej, która ma być zastosowana do podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości dokonuje podziału budynków (ich części) na: a) mieszkalne, b) związane z prowadzeniem działalności gospodarczej⁴⁷ oraz mieszkalne zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, c) zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym, d) związane z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń, e) pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego (por. art. 5 ust. 2 u.p.lok.). Projekt ingeruje w ten podział wprowadzając w miejsce budynków mieszkalnych i ich części budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne oraz lokale mieszkalne, a w miejsce budynków i ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej budynki lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej (por. art. 1 pkt 3-5 projektu). Ingerencję tę należy rozważyć w kontekście proponowanych w projekcie zasad opodatkowania wszystkich grup (kategorii) budynków objętych dyspozycją art. 2 ust. 1 pkt 2 u.p.lok., przede wszystkim budynków, które – mając na względzie zakres przedmiotowy projektowanej nowelizacji u.p.lok. – mogą być kwalifikowane zarówno do budynków mieszkalnych, jak i pozostałych. Zaliczyć do nich należy domy (budynki) letniskowe (rekreacyjne), które w obecnym stanie prawnym mogą być opodatkowane – w zależności od stanu faktycznego ustalonego na podstawie zebranych przez organ podatkowy dowodów – jako budynki mieszkalne lub według stawki podwyższonej z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. e u.p.lok., jako budynki pozostałe⁴⁸. Projektowana ustawa, zmieniając zasady

⁴⁷ Za budynek związany z prowadzeniem działalności gospodarczej u.p.lok. uznaje budynek będący w posiadaniu przedsiębiorcy lub innego podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą, z wyjątkiem budynków mieszkalnych oraz budynków, w odniesieniu do których została wydana decyzja ostateczna organu nadzoru budowlanego, o której mowa w art. 67 ust. 1 u.pr.bud. (nakazująca rozbiórkę budynku) lub decyzja ostateczna organu nadzoru górniczego, na podstawie której trwale wyłączono budynek lub jego część z użytkowania (por. art. 1a ust. 1 pkt 3 i ust. 2a pkt 1 i 3 u.p.lok.).

⁴⁸ Zgodnie z §18 ust. 1 rozporządzenia Ministra Rozwoju, Pracy i Technologii z dnia 27 lipca 2021 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 219, ze zm.) do danych ewidencyjnych budynku zalicza się m.in. rodzaj budynku według Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT), o której mowa w przepisach wydanych na podstawie art. 40 ust. 2 ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 851, ze zm.). Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 3 października 2016 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) (Dz. U. poz. 1864) wyróżnia w grupie 1: a) budynki niemieszkalne (podgrupa 10); b) budynki mieszkalne (podgrupa 11), zaliczając do nich budynki, których co najmniej połowa całkowitej powierzchni użytkowej jest wykorzystywana do celów mieszkalnych, takie jak: - budynki jednorodzinne (wolnostojące lub w zabudowie bliźniaczej, szeregowej albo grupowej posiadające własne wejście z poziomu gruntu), - budynki o dwóch mieszkaniach (wolnostojące lub w zabudowie bliźniaczej, szeregowej albo grupowej o dwóch mieszkaniach), - budynki o trzech i więcej mieszkaniach, - domy opieki społecznej (bez opieki medycznej), hotele robotnicze, domy dziecka, internaty i bursy szkolne, domy studenckie, placówki opiekuńczo-wychowawcze, domy dla bezdomnych, budynki zbiorowego zamieszkania dla ludzi starszych, studentów, dzieci i innych grup społecznych, - budynki mieszkalne na

opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych, nie tylko nie rozwiązuje obecnego problemu traktowania domów (budynków) letniskowych (rekreacyjnych) dla celów opodatkowania podatkiem od nieruchomości, a dodatkowo – z uwagi na postanowienia nowego art. 5a ust. 1 u.p.lok., ustalającego różne stawki podatku dla dwóch pierwszych budynków i lokali mieszkalnych oraz dla kolejnych budynków i lokali mieszkalnych nabytych przez podatnika – wprowadza niepewność co do stawki, jaka będzie obowiązywała w stosunku do poszczególnych przedmiotów opodatkowania w przypadku, gdy podatnik jest właścicielem więcej niż dwóch budynków i lokali mieszkalnych, w tym budynku (domu) letniskowego (rekreacyjnego). Co więcej, niepewność ta – z uwagi na dyspozycję projektowanego art. 5a ust. 3 u.p.lok., nakazującego uwzględnianie dla celów ustalenia właściwej stawki podatku kolejność nabycia budynku lub lokalu mieszkalnego – dotyczy zarówno samego budynku letniskowego, jak i pozostałych budynków i lokali mieszkalnych, których właścicielem lub współwłaścicielem jest podatnik.

Ponadto należy zauważyć, że projekt określa stawkę podatku dla budynków i lokali mieszkalnych nabytych przez podatnika (por. art. 5a ust. 1 u.p.lok.), nie definiując w tym celu pojęcia „nabycie”, co może budzić wątpliwości interpretacyjne w kontekście art. 2 ust. 1 pkt 2 i 6 ust. 1 i 2 u.p.lok., ustalających granice obowiązku podatkowego w odniesieniu do budynków i ich części. U.p.lok. wyznaczając moment powstania obowiązku podatkowego definiuje go w sposób ogólny. Obowiązek ten powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku. Okoliczności te obejmują więc każdy stan prawny i faktyczny, który prowadzi do wypełnienia dyspozycji art. 3 ust. 1-3 u.p.lok., a więc uznania osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej, w tym spółki nieposiadającej osobowości prawnej, za podatnika podatku od nieruchomości. Ta ogólna zasada z art. 6 ust. 1 u.p.lok. określająca moment powstania obowiązku podatkowego w podatku od nieruchomości, została zmodyfikowana w odniesieniu do budowli oraz budynków lub ich części. Zgodnie z art. 6 ust. 2 u.p.lok., jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem. U.p.lok. nie posługuje się więc dla ustalenia powstania i wygaśnięcia obowiązku podatkowego terminem „nabycie”. Użycie tego terminu, bez jego zdefiniowania dla celów u.p.lok. (np. poprzez odniesienie

terenie koszar, zakładów karnych i poprawczych, aresztów śledczych, - budynki rezydencji prezydenckich i biskupich; c) lokale spółdzielcze, prawo do lokalu użytkowego oraz spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego (podgrupa 12). Budynki (domy) letniskowe (rekreacyjne) nie są wymienione odrębnie w KŚT, a tym samym w ewidencji gruntów i budynków. W ewidencji tej w zależności od klasyfikacji terenu, na którym są postawione oraz informacji zawartych w dokumentacji projektowej będą klasyfikowane jako budynki mieszkalne (podgrupa 11) albo jako pozostałe budynki niemieszkalne (podgrupa 12). Zob. w tym zakresie: R. Dowgier, L. Etel, *Podatek od nieruchomości. Komentarz*, WKP 2025, wyd. el. Lex, pkt 20 komentarza do art. 5 u.p.lok. oraz P. Borszowski, K. Stelmaszczyk-Borszowska [w:] St. Bogucki i in. *Komentarz do ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*, [w:] *Podatki i opłaty lokalne, Podatek rolny. Podatek leśny. Komentarz*, Wyd. II, WKP 2025, wyd. el. Lex., pkt 6 komentarza do art. 5 u.p.lok.

do Kodeksu cywilnego, objęcie nim również nabycia pierwotnego) w przepisie ustalającym stawkę podatku od nieruchomości może być uznane za modyfikację granic obowiązku podatkowego ustalonych przez ustawodawcę w odniesieniu do budynków i ich części w art. 2 ust. 1 pkt 2 i art. 6 ust. 1 i 2 u.p.lok. Wątpliwości w tym zakresie wzmacnia brak konsekwencji autorów projektu w posługiwaniu się pojęciem „nabycie”. Termin ten używany jest również w projektowanym art. 5a ust. 3, 4 i 6 pkt 1 u.p.lok, natomiast w ust. 2 tego art. projektodawca, dla celów ustalenia właściwej stawki podatku, nakazuje wziąć pod uwagę wszystkie budynki i lokale mieszkalne, których właścicielem lub współwłaścicielem jest podatnik.

Nie jest również jednoznaczne to według jakich zasad i czy w ogóle opodatkowane będą budynki i lokale mieszkalne zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Co prawda projekt w art. 1 pkt 4 lit. b przewiduje dla tego rodzaju budynków i lokali oraz ich części stawkę podatku taką samą, jak dla budynków i ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, jednak w tym przypadku stawka ta odnoszona jest do podstawy opodatkowania, którą jest powierzchnia użytkowa budynku (jego części), a w przypadku budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych za podstawę opodatkowania uznawana jest wartość budynku (lokalu) jako całości. Projekt nie zawiera zastrzeżenia, że w przypadku budynków i lokali mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej podstawą opodatkowania jest powierzchnia użytkowa takiego budynku lub lokalu, a w przypadku, gdy budynek (lokal mieszkalny) w części zajęty jest na prowadzenie działalności gospodarczej, a w części na cele mieszkalne podstawę opodatkowania ustala się odpowiednio do sposobu wykorzystania tego budynku lub lokalu. Budynek lub lokal mieszkalny zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej dalej pozostaje budynkiem lub lokalem mieszkalnym, a w związku z tym nie będą do niego miały zastosowania postanowienia projektowanego pkt. 2 w art. 4 ust. 1 u.p.lok. (por. art. 1 pkt 3 lit. a projektu), definiującego podstawę opodatkowania dla budynków lub ich części innych niż budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne lub lokale mieszkalne; w tym przypadku projekt również nie zawiera zastrzeżeń, że przepis ten odnosi się także do budynków i lokali mieszkalnych.

Reasumując, analiza zmian z art. 1 pkt 3 (dot. art. 4 ust. 1 pkt 2 i nowego pkt. 2a u.p.lok.) oraz art. 1 pkt 4 lit. b (dot. art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.lok.), w kontekście pozostałych regulacji, przede wszystkim projektowanego art. 5a u.p.lok., wskazuje, że projekt pozostawia w zakresie opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych i ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej lukę, która nie może zostać wyeliminowana w drodze interpretacji. W tym kontekście należy zauważyć, że przepisy podatkowe – na co wskazuje Trybunał Konstytucyjny (TK) w swoim orzecznictwie – powinny być formułowane poprawnie zarówno od strony językowej, jak i logicznej. TK niejednokrotnie podkreślał, „że niejasne i nieprecyzyjne formułowanie przepisu, które powoduje

niepewność jego adresatów co do ich praw i obowiązków, oceniać należy jako naruszenie wymagań konstytucyjnych⁴⁹. Dalej TK zauważa, że takie formułowanie przepisu może prowadzić do stworzenia „nazbyt szerokich ram dla organów stosujących ten przepis, które w istocie muszą zastępować prawodawcę w zakresie tych zagadnień, które uregulował on w sposób niejasny i nieprecyzyjny. Ustawodawca nie może przez niejasne formułowanie tekstu przepisów pozostawiać organom mającym je stosować nadmiernej swobody przy ustalaniu w praktyce zakresu podmiotowego i przedmiotowego ograniczeń konstytucyjnych wolności i praw jednostki”. W wyroku z 27 listopada 2007 r., sygn. SK 39/06⁵⁰, TK stwierdza, że nakaz „precyzji i jednoznaczności sformułowań oraz poprawności legislacyjnej, wywodzony z tych zasad, ma szczególne znaczenie w prawie podatkowym, a zwłaszcza tam, gdzie przewiduje ono obowiązek samoobliczenia, czyli obliczenia i zapłaty kwoty podatku. Tylko bowiem uiszczenie podatku należnego w tej kwocie prowadzi do wygaśnięcia obowiązku podatkowego. W przeciwnym razie podatnik narażony jest na powstanie zaległości podatkowej, a nawet odpowiedzialność karnoskarbową”⁵¹. Określoność przepisu jest więc warunkiem jego konstytucyjności, aczkolwiek, jak zauważa TK tylko „przekroczenie pewnego poziomu niejasności przepisów prawnych stanowić może samoistną przesłankę stwierdzenia ich niezgodności”⁵². Jak można wywnioskować z cytowanych wyroków, TK przykładą bardzo duże znaczenie do określoności przepisów prawa podatkowego, zaznaczając jednocześnie, że nie każda niejasność może być uznana za niekonstytucyjną, a tylko mająca charakter kwalifikowany. Pamiętać również należy, że wynikający z art. 2 w związku z art. 217 Konstytucji wymóg określoności przepisów prawa podatkowego jest jednym z elementów determinujących konstytucyjnoprawny status podatnika – zawęża lub rozszerza granice, w jakich może on podejmować legalne działania zmierzające do obniżenia swojego zobowiązania podatkowego, a więc unikać opodatkowania w granicach prawa⁵³. Niewątpliwie projektowana zmiana u.p.lok. może prowadzić ze strony podatników do podejmowania działań

⁴⁹ Wyrok TK z 20 VI 2005 r., sygn. K 4/04, OTK-A ZU 2005, nr 6, poz. 64. Por. też wyroki TK: z 30 X 2001 r., sygn. K 33/00, OTK ZU 2001, nr 7, poz. 217, oraz z 20 IV 2004 r., sygn. K 45/02, OTK-A ZU 2004, nr 4, poz. 30.

⁵⁰ OTK-A ZU 2007, nr 10, poz. 127.

⁵¹ Samoobliczenie zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości dotyczy osób prawnych, jednostek organizacyjnych oraz spółek niemających osobowości prawnej, jednostek organizacyjnych Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa, jednostek organizacyjnych Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe oraz osób fizycznych, które są współwłaścicielami albo współposiadaczami nieruchomości lub obiektów budowlanych wraz z osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej lub spółkami niemającymi osobowości prawnej (por. art. 6 ust. 9 i 11 u.p.lok.).

⁵² Wyrok TK z 20 VI 2005 r., sygn. K 4/04, OTK-A ZU 2005, nr 6, poz. 64.

⁵³ Unikanie opodatkowania we współczesnej podatkowej nomenklaturze oznacza działania podejmowane w granicach prawa przez podatnika w celu obniżenia ciężaru podatkowego. Działanie takie należy odróżnić od uchylania się od opodatkowania, co oznacza działanie niezgodne z prawem, nielegalne. Niemniej wiele obecnych form unikania opodatkowania budzi ze strony władz skarbowych, zarówno krajowych, jak i między narodowych, liczne kontrowersje i jest przedmiotem regulacji prawnych, które mają zapobiec niezgodnej z duchem prawa ucieczce od podatku. Dotyczy to przede wszystkich tzw. agresywnych form (technik) planowania podatkowego. Zob. m.in. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przejrzystości podatkowej w celu zwalczania uchylania się od opodatkowania i unikania opodatkowania (COM (2015) 136 final) oraz B. Brzeziński, Anglosaskie doktryny orzecznicze dotyczące unikania opodatkowania, TNOiK, Toruń 1996.

mających na celu optymalizację podatkową, np. wykorzystując dyspozycję art. 5a ust. 6 u.p.lok. (zob. dalej i pkt VI-VIII Opinii).

W kontekście zakresu obowiązku podatkowego należy zwrócić uwagę również na treść ust. 2 w projektowanym art. 5a u.p.lok., zgodnie z którym przy ustalaniu właściwej stawki podatkowej dla opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych brane mają być pod uwagę wszystkie budynki i lokale mieszkalne na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, których właścicielem lub współwłaścicielem jest podatnik. Tym samym pod uwagę nie będą brane ani spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu mieszkalnego, ani spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego⁵⁴, co – szczególnie w przypadku tego ostatniego – stawia w uprzywilejowanej pozycji podatników posiadających takie prawo w stosunku do podatników posiadających prawo odrębnej własności lokalu mieszkalnego znajdującego się w budynku wybudowanym przez spółdzielnię mieszkaniową. Lokale mieszkalne, do których członkowi spółdzielni przysługuje lokatorskie lub własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego mają podlegać opodatkowaniu wyłącznie stawką z projektowanego art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok. (por. art. 5a ust. 8 pkt 1 u.p.lok.).

Dla celów ustalenia właściwej stawki podatku od nieruchomości nie będą brane pod uwagę również budynki i lokale mieszkalne nabyte przez podatnika poza granicami Polski, w tym w państwach członkowskich UE (zob. szerzej pkt VII Opinii).

2. Istotne wątpliwości co do zgodności z konstytucyjną zasadą równości rodzi ust. 8 w art. 5a u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu i pkt II Opinii). Jego istotą jest preferencyjne (według stawki z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok.) opodatkowanie budynków lub ich części, budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych będących własnością, oddanych w użytkowanie wieczyste, wydierżawionych lub pozostających w posiadaniu wskazanych w nim podmiotów (państwowej osoby prawnej, spółdzielni mieszkaniowej, товариства будownицтва сполечного, сполечной иницятывы mieszkaniowej⁵⁵ oraz

⁵⁴ Co do charakteru prawnego tych praw zob. ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2024 r. poz. 558, ze zm.; u.sp.m.).

⁵⁵ Zgodnie z art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 1273, ze zm.; dalej: u.sp.f.r.m.) społeczne inicjatywy mieszkaniowe (SIM) mogą być tworzone w formie: 1) spółek z ograniczoną odpowiedzialnością; 2) spółek akcyjnych; 3) spółdzielni osób prawnych. Pod pojęciem tym rozumie się również товариство будownицтва сполечного utworzone przed dniem wejścia w życie ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa - Dz. U. z 2021 r. poz. 11, ze zm. (por. art. 23 ust. 5 u.sp.f.r.m.). Zgodnie z art. 27 ust. 1 u.sp.f.r.m. przedmiotem działania SIM, w tym SIM, której udziałowcem jest gmina, jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. SIM, w tym SIM, której udziałowcem jest gmina, może również: 1) nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne, w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, w wyniku której powstaną lokale mieszkalne; 2) przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu; 3) wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach SIM; 4) sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności; 5) sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części jego współwłasność; 6) prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą, w tym budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu; 7) dzierżawić

społecznej agencji najmu⁵⁶). O ile zrozumiąły jest cel tej preferencji – opodatkowanie niższą stawką budynków i lokali służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, o tyle niezrozumiałe jest wyłączenie z grupy beneficjentów tego rozwiązania osób fizycznych i innych osób prawnych niż wymienione w art. 5a ust. 8 u.p.lok., których budynki i lokale służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych innych osób fizycznych – są im wynajmowane bezpośrednio przez te podmioty, a nie za pośrednictwem wskazanych w tym przepisie podmiotów, np. społecznej agencji najmu. W tym kontekście należy zauważyć, że – jak wskazuje w swoim orzecznictwie TK – wyrażona w art. 32 ust. 1 Konstytucji zasada równości rozumiana być powinna jako „identyczne traktowanie podmiotów znajdujących się w takiej samej lub podobnej sytuacji prawnej i relewantnej”⁵⁷. Oczywiście, jak wielokrotnie podkreślał TK „nierówne traktowanie podmiotów podobnych nie musi oznaczać dyskryminacji, a w konsekwencji niezgodności z art. 32 Konstytucji RP”⁵⁸. Odstąpienie od zasady równości ma jednak zawsze charakter wyjątkowy i powinno być dobrze uzasadnione, a więc znajdować podstawę w odpowiednio przekonujących argumentach, które jak podkreśla się w orzecznictwie TK⁵⁹: a) powinny pozostawać w bezpośrednim związku z celem i treścią przepisów; b) muszą mieć charakter proporcjonalny, co oznacza, że waga interesu, któremu ma służyć różnicowanie sytuacji adresatów normy prawnej, musi pozostawać w odpowiedniej proporcji do wagi interesów, które zostaną naruszone w wyniku nierównego potraktowania podmiotów podobnych; c) muszą pozostawać w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi uzasadniającymi odmienne traktowanie podmiotów podobnych. Jedną z takich zasad jest zasada sprawiedliwości podatkowej, co oznacza, że różnicowanie podmiotów podobnych jest dopuszczalne, jeżeli jest zgodne z zasadą sprawiedliwości. Wyłączenie z preferencyjnego opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych faktycznie wynajmowanych w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych najemcy tylko z uwagi na to, że należą one do osób fizycznych lub osób prawnych innych niż wymienione w projektowanym art. 5a ust. 8 u.p.lok. i są wynajmowane bez pośrednictwa podmiotów wymienionych w tym przepisie, nie można uznać za pozostające w związku z celem projektowanych zmian (lepszego zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa). Rozwiązania takiego nie można uznać za proporcjonalne w kontekście wagi interesów,

społecznym agencją najmu lokale mieszkalne w celu wynajmowania tych lokali osobom fizycznym wskazanym przez gminę, na zasadach określonych w u.sp.f.r.m. (art. 27 ust. 2 u.sp.f.r.m.).

⁵⁶ Zgodnie z art. 22 ust. 1 u.sp.f.r.m. społeczną agencją najmu (SAN) jest podmiot prowadzący, w celu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz wynajmowaniu tych lokali lub tych budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę na zasadach określonych w niniejszym rozdziale. Jako SAN może działać: 1) spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu; 2) podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lub 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz. U. z 2024 r. poz. 1491, 1761 i 1940); 3) spółdzielnia mieszkaniowa (por. art. 22 ust. 2 u.sp.f.r.m.).

⁵⁷ Por. wyrok TK z 29 III 2012 r., sygn. K 27/08, publ.: OTK ZU z 2012 r. nr 3A, poz. 27.

⁵⁸ Por. np. Wyrok TK z 12 V 1998 r., sygn. U 17/97, publ. OTK ZU nr 3/98, poz. 34.

⁵⁹ Por. wyrok TK z 27 II 2002 r., sygn. K 47/01, publ. OTK ZU z 2002 r. Nr 1A, poz. 6.

któremu ma ono służyć. Preferuje bowiem nie tyle optymalny w warunkach społecznej gospodarki rynkowej (por. art. 20 Konstytucji) model zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, co wskazane w projektowanym art. 5a ust. 8 u.p.lok. podmioty tego rynku (państwowe osoby prawne, spółdzielnie mieszkaniowe, społeczne agencje najmu i społeczne inicjatywy mieszkaniowe). Tym samym nie pozostaje w związku z innymi wartościami, zasadami lub normami konstytucyjnymi, które takie różnicowanie podmiotów podobnych (prowadzących działalność, której efektem ma być zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa) by uzasadniały, w tym z przywołanym w uzasadnieniu projektu art. 75 Konstytucji, który nakazuje władzom publicznym prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Co prawda przepis ten wskazuje na konieczność wspierania przez państwo rozwoju budownictwa socjalnego, jednak nie oznacza to eliminowanie z rynku pozostałych podmiotów prowadzących działalność w tym zakresie, a do tego w istocie może prowadzić kilkudziesięciokrotne podwyższenie podatku w przypadkach przewidzianych przez projekt (zob. pkt VI Opinii). Poza tym należy zauważyć, że w podmiotowym zakresie definicji budownictwa socjalnego nie sposób umieścić państwowych osób prawnych oraz spółdzielni mieszkaniowych, pomimo możliwości ustanowienia na rzecz członków spółdzielczych lokatorskich praw do znajdujących się w tych budynkach lokali mieszkalnych⁶⁰. Na marginesie należy zauważyć, że projektowany art. 5a ust. 8 pkt 1 u.p.lok. swoim zakresem przedmiotowym obejmuje obok budynków i lokali mieszkalnych również inne budynki lub ich części, co pozostaje w sprzeczności z pozostałymi przepisami u.p.lok., które nakazują takie budynki opodatkować stawką kwotową stosowaną do jednostki powierzchni użytkowej budynku lub jego części (por. art. 4 ust. 1 pkt 2 u.p.lok. w brzmieniu projektowanym oraz art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b-e u.p.lok.).

3. Kolejnym elementem, na który należy zwrócić uwagę oceniając skutki prawne projektowanej ustawy, jest wymiar podatku od nieruchomości i problemy jakie niesie w tym zakresie projekt. Wynikają one z: a) wejścia w życie projektowanych przepisów w trakcie roku podatkowego; b) ograniczenia wysokości podatku od nieruchomości od pierwszego i drugiego budynku i lokalu mieszkalnego do wysokości wynikającej z „dotychczasowych przepisów”; c) braku przepisów przejściowych regulujących postępowanie podatkowe w zakresie ustalenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości od osób fizycznych za 2027 r.; d) uchylecia lit. a w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.lok, określającej stawkę podatku od nieruchomości ustalanego według dotychczasowych przepisów i braku, w kontekście art. 8 projektu, przepisów przejściowych regulujących zasady postępowania organu podatkowego przy wymiarze podatku od pierwszego i drugiego budynku i lokalu mieszkalnego według projektowanej nowelizacji.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na datę wejścia w życie projektowanej ustawy. Zgodnie z art. 9 projektu, wchodzi ona w życie z dniem

⁶⁰ Zob. ustawę z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz. U. z 2026 r. poz. 889).

1 czerwca 2027 r., a więc w trakcie roku podatkowego, którym dla podatku od nieruchomości jest rok kalendarzowy (por. art. 11 o.p.⁶¹). Tym samym w trakcie roku podatkowego ulegają zmianie zasady opodatkowania wszystkich budynków i lokali mieszkalnych, co w zakresie odnoszącym się do opodatkowania trzeciego i kolejnych budynków i lokali mieszkalnych może być uznane za naruszenie art. 2 Konstytucji. Jak wskazuje TK w swoim orzecznictwie „w zasadzie nie jest dopuszczalne dokonywanie zmian samych obciążeń podatkowych w ciągu roku podatkowego”⁶². Zasada ta, wprost wyrażona w odniesieniu do podatku dochodowego od osób fizycznych⁶³, ma zastosowanie również do innych podatków, których wymiar dokonywany jest za okresy roczne⁶⁴, a więc również podatku od nieruchomości. Dokonywanie zmian w takich podatkach, prowadzących do podwyższenia należnego podatku w stosunku do zmienianego stanu prawnego narusza zasady demokratycznego państwa prawnego, wyprowadzane przez TK z art. 2 Konstytucji. Co prawda w art. 8 projektu postanowiono, że wysokość podatku od budynku lub lokalu mieszkalnego opodatkowanych stawką określoną w art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok. nie może być wyższa niż wysokość podatku ustalona dla tej nieruchomości na podstawie przepisów dotychczasowych, jednak ograniczenie to dotyczy wyłącznie podatku należnego od pierwszego i drugiego budynku lub lokalu mieszkalnego, którego właścicielem, współwłaścicielem, posiadaczem samoistnym jest podatnik. Nie dotyczy podatku należnego od trzeciego i kolejnych budynków lub lokali mieszkalnych, który – biorąc pod uwagę zmienione zasady ustalania podstawy opodatkowania oraz stawkę podatku ustaloną w proporcji do podstawy opodatkowania (w pierwszym roku obowiązywania – 0,5%) – będzie wyższy od podatku ustalonego według zasad obecnie obowiązujących (zob. też pkt VI Opinii).

Abstrahując od tej zasadniczej uwagi odnoszącej się do projektowanej daty wejścia w życie nowelizacji u.p.lok. i innych ustaw, należy podnieść, że projektodawcy, odwołując się w art. 8 projektu do „przepisów dotychczasowych”, nie wskazują, jak te przepisy mają być stosowane w zakresie ustalenia należnego od podatnika podatku. Zauważyć bowiem należy, że projekt uchyla lit. a w art. 5 ust. 1 pkt 2 u.p.lok (zob. art. 1 pkt 4 lit. a projektu), w której określono stawki podatku od budynków mieszkalnych lub ich części, stosowaną pod rządami „dotychczasowych przepisów” do podstawy opodatkowania, którą jest powierzchnia użytkowa budynku mieszkalnego (jego części). Uchylenie tego przepisu przy jednoczesnym braku przepisów przejściowych oznacza brak przedmiotu (stawki) waloryzacji według zasad określonych w art. 20 u.p.lok, a tym samym obowiązek przyjęcia przez organ podatkowy dla celów porównawczych i w konsekwencji wymiaru podatku od pierwszego lub drugiego budynku lub lokalu mieszkalnego należącego do podatnika podatku ustalonego

⁶¹ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, ze zm.). Zgodnie z art. 11 o.p. rokiem podatkowym jest rok kalendarzowy, chyba że ustawa podatkowa stanowi inaczej.

⁶² Por. wyrok TK z 15 II 2005 r., sygn. K 48/04, OTK-A ZU 2006, nr 2, poz. 25.

⁶³ Por. wyroki TK: z 14 XII 1993 r., sygn. K 8/93, OTK 1993, nr 2, poz. 43; z 24 V 1994 r., sygn. 1/94, OTK 1994, nr 1, poz. 10; z 28 XII 1995 r., sygn. K 28/95, OTK 1995, nr 3, poz. 21; sygn. K 48/04, *op.cit.*

⁶⁴ *Ibidem*.

od tej nieruchomości na podstawie stanu prawnego obowiązującego przed 1 czerwca 2027 r. Co więcej, z treści art. 8 projektu nie wynika, czy chodzi o podatek za okres od 1 stycznia do 31 maja 2027 r., czy też o hipotetyczny podatek ustalony według „dotychczasowych przepisów” za cały 2027 r.

Projekt wprowadzając nowe zasady opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych w trakcie roku podatkowego nie zawiera jednocześnie przepisów określających zasady postępowania organów podatkowych przy wymiarze podatku należnego od osób fizycznych za 2027 r. W tym kontekście należy zauważyć, że: a) podatek od nieruchomości jest podatkiem ustalany za cały rok podatkowy (por. art. 6 ust. 7 i 9 u.p.lok.), którym w tym przypadku jest rok kalendarzowy (por. art. 11 o.p.); b) w przypadku osób fizycznych⁶⁵ wysokość podatku ustala corocznie organ podatkowy (wójt, burmistrz, prezydent miasta⁶⁶) w drodze decyzji, która powinna być wydana i doręczona zasadniczo przed upływem terminów określonych w art. 6 ust. 7 u.p.lok.⁶⁷ Co prawda przepisy o.p. zawierają postanowienia dotyczące uchylecia, stwierdzenia nieważności decyzji, jej zmianę lub wygaśnięcie (por. art. 240-259b o.p.), jednak nie regulują one zasad postępowania organu podatkowego w przypadku zmiany w trakcie roku podatkowego stanu prawnego polegającego na uchyleniu dotychczasowych zasad opodatkowania i wprowadzenia zasad nowych. Konieczne jest więc, abstrahując od poczynionej wcześniej uwagi na temat zmiany zasad opodatkowania w trakcie roku podatkowego, określenie w przepisach przejściowych procedury wymiaru podatku.

Kolejny problem dotyczy wymiaru podatku od trzeciego i następnych budynków i lokali mieszkalnych w pierwszych sześciu latach podatkowych obowiązywania nowych regulacji prawnych. Zgodnie z art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok. w przypadku trzeciego i kolejnych budynków i lokali mieszkalnych nabytych przez podatnika stawka podatku wynosi 0,5% wartości w pierwszym roku od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających podatek od wartości nieruchomości (lit. a), a w każdym kolejnym roku stawka podatku ulega zwiększeniu o 0,2 pkt. proc. do maksymalnie 1,5% wartości. Tym samym stawki te, aż do osiągnięcia maksymalnej wysokości, będą ulegać zmianie dwa razy w roku. Inna stawka, przez okres 6 lat od dnia wejścia w życie ustawy, będzie obowiązywać od 1.01. do 31.05 i od 1.06 do 31.12 każdego roku podatkowego (zob. też pkt VIII Opinii). Tym samym projektowana regulacja, pomijając podniesioną kwestię zgodności z Konstytucją, komplikuje wymiar podatku od nieruchomości. Na marginesie

⁶⁵ Wyjątek dotyczy oraz osób fizycznych, które są współwłaścicielami albo współposiadaczami nieruchomości lub obiektów budowlanych wraz z osobami prawnymi, jednostkami organizacyjnymi nieposiadającymi osobowości prawnej lub spółkami niemającymi osobowości prawnej (por. art. 6 ust. 9 i 11 u.p.lok.).

⁶⁶ Por. art. 1c u.p.lok.

⁶⁷ Zgodnie z art. 6 ust. 7 u.p.lok. podatek od nieruchomości jest płatny w ratach proporcjonalnych do czasu trwania obowiązku podatkowego, w terminach: do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego. Zgodnie z art. 47 §2 o.p., jeżeli przepisy prawa podatkowego określają kalendarzowo terminy płatności podatku, zaliczki na podatek lub raty podatku, a decyzja ustalająca wysokość zobowiązania podatkowego nie została doręczona co najmniej na 14 dni przed terminem płatności podatku, pierwszej zaliczki na podatek lub pierwszej raty podatku, podatek płatny jest w terminie określonym w art. 47 §1 o.p., a więc 14 dni od dnia doręczenia decyzji ustalającej wysokość zobowiązania podatkowego.

należy zauważyć, że przepisy dotyczące zasad podwyższania stawki, aż do osiągnięcia przez nią docelowej wysokości powinny być uregulowane w przepisach epizodycznych. Zgodnie z § 29 ZTP⁶⁸ w przepisach epizodycznych zamieszcza się regulacje, które wprowadzają odstępstwa od określonych przepisów, a których okres obowiązywania jest wyraźnie określony.

W kontekście wymiaru podatku od budynków i lokali mieszkalnych należy zauważyć również, że przyjęta w projekcie konstrukcja podstawy opodatkowania oraz zasad ustalania ceny m² powierzchni użytkowej budynków i lokali mieszkalnych powoduje, że:

- 1) zobowiązanie podatkowe w podatku od nieruchomości za okres od 1 czerwca do 31 grudnia 2027 r. będzie ustalane w uparciu o podstawę opodatkowania określoną na podstawie wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych podanego przez wojewodę na dzień 31 grudnia 2026 r. Zgodnie z art. 9 u.zm.ochr.pr.nab. przepisy dotyczące Portalu DOM wchodzi w życie, z pewnymi wyjątkami, niemającymi znaczenia dla oceny skutków regulacji, po upływie 16 miesięcy od dnia ogłoszenia ustawy, a więc z dniem 2 kwietnia 2027 r.⁶⁹, co oznacza, że po raz pierwszy cena 1 m² budynku i lokalu mieszkalnego podana na dzień 30 września w Portalu DOM będzie mogła być zastosowana do ustalenia podstawy opodatkowania podatkiem od nieruchomości takiego budynku i lokalu w odniesieniu do zobowiązania podatkowego za 2028 r. (por. również art. 7 projektu, który w związku art. 9 u.zm.ochr.pr.nab. należy uznać za zbędny);
- 2) cena 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz lokalu mieszkalnego podana w Portalu DOM będzie mogła być brana do celów ustalenia wartości nieruchomości wówczas, gdy na terenie gminy będzie przeprowadzona odpowiednia liczba transakcji, w których brała udział odpowiednia liczba nabywców. Zgodnie z art. 56f ust. 4 u.ochr.pr.nab. informacje statystyczne dotyczące cen transakcyjnych nieruchomości są upubliczniane w portalu DOM, jeżeli dla łącznie wybranych przez użytkownika Portalu DOM lokalizacji (w tym przypadku gminy), okresu i charakterystyki nieruchomości lub transakcji są spełnione łącznie następujące warunki:
a) liczba lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych jest nie niższa niż sześć, b) liczba różnych nabywców jest nie niższa niż sześć. W pozostałych przypadkach przyjmowana będzie cena 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych podana przez wojewodę. Na marginesie należy zauważyć, że o ile projekt dokonuje stosownych zmian w art. 56f ust. 1 u.ochr.pr.nab. (zob. art. 4 projektu w brzmieniu wynikającym z autopoprawki), rozszerzając dotychczasowy zakres danych o budynki mieszkalne wielorodzinne, o tyle brak jest stosownej zmiany w art. 56f ust. 4 u.ochr.pr.nab.;
- 3) dane upublicznione w portalu DOM będą uśrednionymi cenami dla całej gminy. Zgodnie z art. 56f ust. 1 pkt 3 u.ochr.pr.nab. w brzmieniu wynikającym z projektowanej ustawy (zob. pkt 4) w Portalu DOM mają być publikowane

⁶⁸ Zasady techniki prawodawczej, stanowiące załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz. U. z 2026 r. poz. 300).

⁶⁹ Ustawa została opublikowana 1 grudnia 2025 r.

średnie ceny transakcyjne m² powierzchni użytkowej budynków i lokali mieszkalnych dla obszaru danej gminy. Zgodnie z projektowanym pkt. 2a w art. 4 ust. 1 u.p.lok. do ustalania wartości nieruchomości ma być przyjmowana średnia ceny transakcyjnej m² powierzchni użytkowej budynków i lokali mieszkalnych na terenie gminy, w której znajduje się przedmiot opodatkowania, podana na dzień 30 września roku poprzedzającego rok podatkowy. Żaden z tych przepisów nie umożliwia zawężenia średniej ceny transakcyjnej do określonej lokalizacji. Co prawda taką możliwość przewiduje art. 56f ust. 4 u.ochr.pr.nab., jednak z uwagi na dyspozycje projektowanego pkt. 2a w art. 4 ust. 1 u.p.lok. takie zawężenie nie będzie być mogło brane pod uwagę dla celów ustalenia zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości. Zob. także pkt VI i VIII Opinii.

4. Zastrzeżenia budzi również treść delegacji z projektowanego art. 5b u.p.lok. Zgodnie z tym przepisem rada gminy będzie mogła, w drodze uchwały, zmniejszyć lub zwiększyć podstawę opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych na terenie gminy lub jej części, poprzez ustalenie współczynników korygujących w zakresie od 0,2 do 2 podstawy opodatkowania, w tym ze względu na: a) rok budowy; b) lokalizację; c) powierzchnię działki; d) powierzchnię budynku; e) inne cechy wpływające na zmniejszenie lub zwiększenie wartości przedmiotu opodatkowania albo sposób użytkowania nieruchomości pożądaną przez wspólnotę samorządową, w szczególności wysoką efektywność energetyczną czy posiadane obiekty zbiorowej ochrony. Należy zauważyć, że przepis ten odwołuje się do podstawy opodatkowania, która dla budynków i lokali mieszkalnych opodatkowanych *ad valorem* została zdefiniowana w nowym pkt. 2a w art. 4 ust. 1 u.p.lok. (por. art. 1 pkt 3 lit. b projektu). Powstaje uzasadniona wątpliwość, czy projektowany art. 5b u.p.lok. należy wraz z art. 5a ust. 1 u.p.lok. uznać za zespół norm, które regulują podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości, czy też odnosi się do zindywidualizowanej podstawy opodatkowania (podstawy obliczenia podatku)⁷⁰, umożliwiając jej korektę według ustalonych przez radę gminy współczynników. Gramatyczna wykładnia tego przepisu wskazuje na to drugie. Biorąc jednak pod uwagę charakter prawny uchwały rady gminy (akt prawa miejscowego powszechnie obowiązujący – por. art. 87 ust. 2 i art. 94 Konstytucji)⁷¹, należałoby opowiedzieć się za pierwszym rozumieniem tego przepisu. Tym niemniej, mając na uwadze znaczenie, jakie dla ustalenia zobowiązania podatkowego będą miały współczynniki określone przez radę gminy, redakcja tej delegacji powinna w sposób jednoznaczny przesądzać, że uprawnienie dla rady gminy obejmuje bądź określenie współczynników korygujących jeden z elementów kształtujących podstawę opodatkowania, w tym przypadku cenę m² powierzchni użytkowej budynków i lokali mieszkalnych, bądź też współczynniki według których organ podatkowy (wójt, burmistrz, prezydent

⁷⁰ Zob. A. Gomulowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 153-154 oraz B. Brzeziński [w:] B. Brzeziński, A. Franczak, A. Olesińska, *Polskie prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2024, s. 58-59.

⁷¹ Zob. L. Etel, *Uchwały podatkowe samorządu terytorialnego*, Temida 2, Białystok 2004, s. 11-25.

miasta) będzie ustalał podstawę obliczenia podatku (zindywidualizowaną co do podmiotu podstawę opodatkowania).

5. Projekt budzi również inne zastrzeżenia natury legislacyjnej i interpretacyjnej.

- 1) w art. 5 ust. 3 u.p.lok. projektodawcy posługują się określeniem „oblicza” użytym w kontekście stawki podatkowej odnoszonej do podstawy opodatkowania w przypadku trzeciego i kolejnych przedmiotów opodatkowania (budynków i lokali mieszkalnych). W tym przypadku właściwym jest użycie czasownika „stosować”. Stawka jest tym elementem konstrukcyjnym podatku, którego wysokość powinna być określona w ustawie (por. art. 217 Konstytucji). Stawka podatku jest stosowana do podstawy opodatkowania w celu ustalenia lub określenia zobowiązania podatkowego ciążącego na podatniku;
- 2) zgodnie z projektowanym art. 5a ust. 6 u.p.lok. przy ustalaniu liczby budynków i lokali mieszkalnych dla celów podatku od nieruchomości nie będą brane pod uwagę budynki i lokale nabyte w drodze dziedziczenia (pkt 1) oraz budynki i lokale, jeżeli udział podatnika we współwłasności tego budynku lub lokalu jest mniejszy niż 1/2 (pkt 2). O ile rozumiała jest intencja projektodawców (takie rozwiązanie, jak wynika z uzasadnienia autopoprawki ma wyeliminować przypadki, w których niewielki udział we współwłasności nieruchomości wpływałby na wysokość stawki podatku), o tyle należy zauważyć, że szczególnie ten drugi przypadek (z ust. 6 pkt 2) może być wykorzystywany w celu uniknięcia opodatkowania wyższą stawką podatku (zob. też pkt VI Opinii);
- 3) zgodnie z art. 5a ust. 8 pkt 1 u.p.lok. stawką podstawową podatku (z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok.) mają podlegać zawsze mieszkania treningowe lub wspomagane. W projekcie brak jest wskazania, że chodzi o mieszkania treningowe lub wspomagane w rozumieniu ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz. U. z 2026 r. poz. 639, ze zm.), która zalicza je do świadczeń niepieniężnych z zakresu pomocy społecznej (por. art. 36 pkt 2 lit. n tej ustawy).

6. Dodatkowo w odniesieniu do skutków prawnych projektowanej ustawy należy zaznaczyć, że z treści projektu – przyjętych zasad opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych – wynika, że opiniowane regulacje nie biorą pod uwagę faktu, iż podatek od nieruchomości jest podatkiem lokalnym, a więc podatkiem, z którego wpływy w całości stanowią dochód jednostek samorządu terytorialnego (gmin i miast na prawach powiatu)⁷². Tym samym przy jego wymiarze pod uwagę powinny być brane czynniki lokalne, a takim czynnikiem nie jest data nabycia nieruchomości, która według projektu przesądza o tym, które nieruchomości (budynki i lokale mieszkalne) będą opodatkowane stawką niższą, a które stawką wyższą. Takie ukształtowanie zakresu obowiązku podatkowego, w części odnoszącej się do stawek podatkowych przyjmowanych do obliczenia podatku przez każdą z gmin, prowadzi do uprzywilejowania gmin z nowszym

⁷² Zob. art. 4 pkt 1 lit. a i art. 5 pkt 1 lit. a ustawy z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.; dalej: u.d.j.s.t.).

budownictwem mieszkaniowym oraz gmin, w których występuje większy obrót nieruchomościami mieszkalnymi. Należy w tym kontekście przywołać art. 167 ust. 1 Konstytucji, zgodnie z którym jednostkom samorządu terytorialnego zapewnia się udział w dochodach publicznych odpowiednio do przypadających im zadań, a te w jednakowym zakresie ciążą na wszystkich gminach, bez względu na ich wielkość oraz wielkość i wiek zasobów mieszkaniowych. Projektowana ustawa niewątpliwie różnicuje w tym zakresie poszczególne gminy i miasta na prawach powiatu, zapewniając części tych jednostek wyższe dochody z podatku od nieruchomości od budynków i lokali mieszkalnych, co nie znajduje uzasadnienia w obiektywnych kryteriach wyznaczania przedmiotu, podstawy i stawki podatku. Co istotne, ingerencja ustawodawcy dotyczy podatków lokalnych, zaliczanych do dochodów własnych jednostek samorządu terytorialnego⁷³, których wysokość w zakresie określonym w ustawie ustalają te jednostki⁷⁴.

7. Projektowana regulacja, z uwagi na konstrukcję podstawy opodatkowania i stawki podatkowe dla trzeciej i kolejnych budynków i lokali mieszkalnych oraz wyłączenie z działalności gospodarczej najmu i dzierżawy budynków i lokali mieszkalnych służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych (por. art. 1pkt 1 lit. b projektu – nowy pkt 4 w art. 1a ust. 2 u.p.lok.), prowadzi do wyższego opodatkowania, w stosunku do budynków i lokali mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej: a) najmu tych budynków i lokali, b) budynków mieszkalnych znajdujących się na obszarach wiejskich w zakresie pokoi gościnnych przez osoby ze stałym miejscem pobytu w danej gminie (por. art. 1a ust. 2 pkt 2 u.p.lok., a także pkt VI i VII Opinii).

Reasumując, projekt zmienia zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych, wprowadzając w miejsce modelu opartego na opodatkowaniu powierzchni użytkowej budynku lub lokalu modelem *ad valorem*. Projekt budzi zastrzeżenia co do: a) zakresu obowiązku podatkowego w odniesieniu do budynków i lokali mieszkalnych; b) wymiaru podatku od tych budynków i lokali; c) zakresu delegacji ustawowej dla rady gminy do wprowadzenia współczynników korekcyjnych dotyczących podstawy opodatkowania; d) możliwości podejmowania przez podatników czynności mających na celu niedozwoloną optymalizację podatkową; e) zmiany zasad opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych w trakcie roku podatkowego; f) ukształtowania podstawy opodatkowania i stawek podatkowych w sposób, który prowadzi do uprzywilejowania gmin z nowszym budownictwem mieszkaniowym oraz gmin, w których występuje większy obrót nieruchomościami mieszkalnymi; g) wyższego opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem w stosunku do budynków i lokali mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Poza tym w wielu aspektach projekt może budzić zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją: zasadami poprawnej legislacji (określoność obowiązku podatkowego), równości (uprzywilejowanie podmiotów wskazanych w art. 5a ust. 8

⁷³ Zob. art. 4 i 5 u.d.j.s.t.

⁷⁴ Zob. art. 168 Konstytucji.

u.p.lok.), a także zakazu retroakcji (zmiana zasad opodatkowania w trakcie roku podatkowego).

Projekt ustawy był przedmiotem analiz Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu dotyczących zgodności z prawem Unii Europejskiej⁷⁵. Omawiany projekt był także przedmiotem analizy BEOS w trybie art. 95a ust. 3 regulaminu Sejmu⁷⁶.

Projekt był przedmiotem konsultacji społecznych, w trakcie których w licznych odniesieniach do skutków prawnych podniesiono m.in. brak transparentności i uznaniowość naliczenia podatku m.in. poprzez uznaniowe stosowanie przez radę gminy współczynników korekcyjnych; niezgodność z art. 64 Konstytucji poprzez nierówną ochronę prawną różnych właścicieli nieruchomości mieszkaniowych w związku z zapewnieniem niektórym właścicielom posiadającym więcej niż dwie nieruchomości mieszkaniowe podatku w wysokości 0,02% wartości nieruchomości⁷⁷. Zwrócono również uwagę, że projektowane regulacje mogą zachęcać do sztucznego dzielenia własności mieszkań między powiązane podmioty, promować bardziej złożone i mniej przejrzyste struktury własnościowe, utrzymywać dominację dużych graczy rynkowych kosztem mniejszych właścicieli⁷⁸. Inny z uczestników konsultacji zauważył, że projekt prowadzi do powstania istotnych wątpliwości prawnych, wprowadza dualizm podstaw opodatkowania budynków w ramach jednego podatku od nieruchomości, co skutkuje naruszeniem spójności konstrukcyjnej podatku. Projekt budzi też poważne wątpliwości co do zgodności z Konstytucją RP, w szczególności w zakresie określoności elementów podatku, zasady równości oraz pewności prawa.⁷⁹

VI. Skutki społeczne projektowanej ustawy

Projektowana ustawa w zakresie zmian w u.p.lok. oddziałuje bezpośrednio na:

- 1) podatników podatku od nieruchomości od budynków (jednorodzinnych i wielorodzinnych) i lokali mieszkalnych – osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki niemające osobowości prawnej, będące właścicielami lub posiadaczami samoistnymi budynków i lokali mieszkalnych (por. art. 3 u.p.lok.). Według wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań z 2021 r. (NSP 2021)⁸⁰ w Polsce

⁷⁵ Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska), opinia z dnia 16 czerwca 2026 r., BEOS-WOSF/WPEiM-1361/26.

⁷⁶ Opinia prawna w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu, opinia z dnia 16 czerwca 2026 r., nr BEOS-WOSF/WAPEiM-1362/26.

⁷⁷ ID ankiety: 158489, 156913.

⁷⁸ ID ankiety: 131661.

⁷⁹ ID ankiety: 133164.

⁸⁰ Zob. *Warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, GUS, s. 18; publ.: [Główny Urząd Statystyczny / Spisy Powszechne / NSP 2021 / NSP](#)

(stan na 31 marca 2021 r.) zlokalizowanych było 6.814,3 tys. budynków, w których znajdowało się co najmniej 1 mieszkanie⁸¹, z tego 6.208,9 tys. stanowiły budynki zamieszkane (6.189,0 tys. budynki mieszkalne⁸² i 19,9 tys. budynki nieustalonego rodzaju) oraz 605,4 tys. budynki niezamieszkane. Największą grupę budynków mieszkalnych stanowiły budynki jednorodzinne⁸³ (5.636,8 tys.); budynków wielomieszkaniowych⁸⁴ było 552,1 tys. W budynkach tych było 14.540,6 tys. mieszkań⁸⁵, z tego 5.784,9 tys. należało do osób fizycznych, 16,8 tys. do spółdzielni, 78,4 tys. do gmin, 4,3 tys. do Skarbu Państwa, 12,6 tys. do zakładów pracy, 380,8 tys. do TBS-ów, 44,6 tys. do pozostałych podmiotów⁸⁶, zaś 8.189,5 tys. stanowiły współwłasność⁸⁷. Biorąc pod uwagę, że znaczna część budynków mieszkalnych (8,7%) oraz mieszkań (56,3%) stanowi współwłasność oraz dyspozycję art. 6 ust. 4 u.p.lok.⁸⁸ należy uznać, że podatników podatku od nieruchomości od budynków i lokali mieszkalnych może być więcej niż przedmiotów opodatkowania. Projekt z uwagi na zmianę modelu opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych dotyczyć będzie wszystkich podatników podatku od nieruchomości z tytułu posiadania takich budynków i lokali, a nie tylko właścicieli (współwłaścicieli) więcej niż dwóch budynków i lokali mieszkalnych (zob. pkt II i V Opinii);

2) organów gmin i miast na prawach powiatu (2.479 gmin, z tego 302 gminy

2021 - [wyniki ostateczne/](#) oraz art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 9 sierpnia 2019 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2021 r. (Dz. U. z 2021 r. poz. 1143, ze zm.).

⁸¹ Dla celów NSP mieszkanie definiowane jest jako lokal przeznaczony na stały pobyt osób, konstrukcyjnie wydzielony trwałymi ścianami w obrębie budynku, stanowiący zespół izb lub jedną izbę, łącznie z pomocniczymi (przedpokój, hol, łazienka, ustęp, garderoba, spiżarnia, schowek i inne pomieszczenia znajdujące się w obrębie mieszkania, służące mieszkalnemu i gospodarczemu potrzebom mieszkańców), wybudowany lub przebudowany do celów mieszkalnych, do którego to lokalu prowadzi niezależne wejście z klatki schodowej, korytarza, wspólnej sieni, ulicy, podwórza lub ogrodu niezależnie od tego, czy jest zamieszkane na podstawie jednego lub więcej niż jednego tytułu prawnego. *Ibidem*, s. 52.

⁸² Z tego 5.515,5 tys. stanowiło własność osób fizycznych, 10,4 tys. spółdzielni mieszkaniowych, 24,2 tys. gmin, 3,4 tys. należało do Skarbu Państwa, 9,5 tys. do zakładów pracy, 21,3 tys. do TBS-ów, 41,7 tys. do pozostałych podmiotów, zaś 537,6 tys. stanowiło współwłasność. *Ibidem*, s. 24.

⁸³ Dla celów NSP budynek jednorodzinny definiowany jest jako budynek mieszkalny wolnostojący 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. *Ibidem*, s. 49.

⁸⁴ Dla celów NSP budynek wielomieszkaniowy definiowany jest jako budynek, w którym wydzielone są minimum trzy mieszkania. *Ibidem*, s. 49.

⁸⁵ *Ibidem*, s. 24.

⁸⁶ Tzn. stanowiących w całości własność (brak wydzielenia lokalu stanowiącego własność innego podmiotu): – organizacji prywatnych budujących lub kupujących mieszkania dla zysku: na sprzedaż lub na wynajem, – związków zawodowych, stowarzyszeń, fundacji, partii politycznych, samorządów zawodowych i gospodarczych, – Kościoła Katolickiego i innych kościołów i związków wyznaniowych, w tym również uczelni katolickich i instytutów kościelnych, – innych jednostek wcześniej nie omówionych, np. organizacja prywatna budująca dla zysku, stowarzyszenie, partia polityczna, fundacja, instytucja wyznaniowa. *Ibidem*, s. 51.

⁸⁷ Dotyczy budynków mających kilku prawnych właścicieli uwidocznionych w księdze wieczystej. *Ibidem*, s. 51.

⁸⁸ Zgodnie z art. 3 ust. 4 u.p.lok., jeżeli nieruchomość lub obiekt budowlany stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy od nieruchomości lub obiektu budowlanego ciąży, z pewnymi wyjątkami, solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach.

miejskie w tym 66 miast na prawach powiatu, 724 gminy miejsko-wiejskie oraz 1.453 gminy wiejskie)⁸⁹, w tym:

- a) wójtów, burmistrzów, prezydentów miast, jako samorządowych organów podatkowych właściwych w pierwszej instancji w sprawach podatku od nieruchomości (por. art. 1c u.p.lok. oraz art. 13 §1 pkt 1 o.p.⁹⁰) – w zakresie wymiaru, kontroli i poboru tego podatku;
 - b) rad gmin – w zakresie ustalenia współczynników korygujących podstawę opodatkowania (projektowany art. 5b u.p.lok.; zob. pkt V Opinii);
- 3) samorządowe kolegia odwoławcze – jako organy podatkowe właściwe w drugiej instancji w zakresie podatku od nieruchomości (por. art. 13 §1 pkt 3 o.p.);
 - 4) sądy administracyjne (wojewódzkie i Naczelny Sąd Administracyjny) – w zakresie skarg na decyzje organów podatkowych oraz uchwały rad gmin.

Pośrednio projektowana ustawa może oddziaływać na:

- 1) inwestorów – według danych GUS⁹¹ w 2025 r. wydano pozwolenia na budowę 265.563 mieszkań, w tym budowa indywidualna – 85.848, mieszkania przeznaczone na sprzedaż lub wynajem – 171.493, mieszkania spółdzielcze – 556, mieszkania komunalne – 2.492, mieszkania społeczne czynszowe – 5.105 oraz mieszkania zakładowe – 69;
- 2) wynajmujących budynki i lokale mieszkalne – według danych Ministerstwa Finansów za 2024 r.⁹² przychody z najmu prywatnego osiągało 1.140.639 podatników⁹³, zaś przychody z najmu okazjonalnego 85.041 podatników⁹⁴;
- 3) najemców budynków i lokali mieszkalnych,
- 4) przedsiębiorstwa budowlane.

Z uzasadnienia projektu i DSR wynika, że w ocenie Wnioskodawców projekt wywoła pozytywne skutki społeczne. W tym kontekście w DSR wskazano na:

- a) lepsze zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, co szczególnie korzystnie wpłynie na sytuację osób młodych, osób o niższych dochodach i rodzin;
- b) efekt ustawy w postaci niższych kosztów nabycia mieszkań i najmu, co pośrednio zwiększy stopień zaspokajania innych potrzeb społecznych w zakresie edukacji czy ochrony zdrowia;
- c) brak wpływu projektowanych zmian na poziom życia inwestujących

⁸⁹ Baza JST - Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji - Portal Gov.pl

⁹⁰ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2026 r. poz. 622, ze zm.).

⁹¹ Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Przemysł Budownictwo. Środki trwałe / Budownictwo / Budownictwo mieszkaniowe w okresie styczeń-grudzień 2025 r.

⁹² Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2024 rok, Ministerstwo Finansów, Departament Podatków Dochodowych, Warszawa 2025, s. 7.

⁹³ W tym 1.073.192 podatników opodatkowanych w formie ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych, którzy tę formę opodatkowania stosowali wyłącznie do przychodów z najmu prywatnego, 67.411 podatników osiągało przychody dodatkowo z działalności gospodarczej, zaś 36 podatników dodatkowo ze sprzedaży przetworzonych w sposób inny niż przemysłowy produktów roślinnych i zwierzęcych.

⁹⁴ *Ibidem*, s. 8

w mieszkaniu w celu lokowania kapitału;

- d) konieczność dostosowania się części podatników do nowych obciążeń fiskalnych, co w średnim okresie może wpłynąć na ich decyzje inwestycyjne oraz strukturę posiadanych aktywów.

Wnioskodawcy, przedstawiając skutki społeczne, również gospodarcze, ograniczają się do ich opisu, bez ujęcia tych skutków w wartościach pieniężnych.

Ocenę skutków społecznych projektu należy w pierwszej kolejności odnieść do problemu, jaki ma on rozwiązywać. Jak wynika z DSR podstawowym problemem, na który wskazują Wnioskodawcy jest niedostateczne zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, a jako jedną z przyczyn tego zjawiska wskazano gromadzenie nieruchomości mieszkalnych w celach komercyjnych na wynajem lub jako lokatę kapitału. Sprzyjać temu ma, zdaniem Wnioskodawców, brak mechanizmów prawnych zapobiegających temu zjawisku, w tym obowiązujący w Polsce system podatkowy, w którym wszystkie „nieruchomości mieszkalne” opodatkowane są w ten sam sposób. (zob. pkt I Opinii) Jednocześnie w DSR zaznaczono, że nie rozważano innych rozwiązań, bowiem istotą projektu jest zmiana przepisów podatkowych, która nie może zostać osiągnięta przy zastosowaniu instrumentów pozapodatkowych, a rozwiązania alternatywne, w szczególności o charakterze regulacyjnym lub programowym, nie pozwalają na bezpośrednie oddziaływanie na decyzje podmiotów posiadających wiele nieruchomości mieszkalnych.

O ile niewątpliwie należy zgodzić się z pierwszym członem tezy (zmiana przepisów podatkowych niemożliwa jest poprzez zastosowanie instrumentów pozapodatkowych), o tyle drugi człon tej tezy, w kontekście celu projektowanej regulacji, jest mocno dyskusyjny.

Z projektu ustawy oraz jego uzasadnienia wynika, że pomocą w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa ma być:

- 1) znaczne (początkowo dwudziesto- i więcej krotne – zob. tabelę na s. 36-37) podwyższenie podatku od nieruchomości dla podatników posiadających więcej niż dwa budynki i lokale mieszkalne, przy czym wyższa stawka ma dotyczyć trzeciej i kolejnej nieruchomości mieszkalnej;
- 2) preferencyjne opodatkowanie budynków i lokali mieszkalnych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych będących własnością, oddanych w użytkowanie wieczyste, wydzierżawionych lub pozostających w posiadaniu państwowej osoby prawnej, spółdzielni mieszkaniowej, towarzystwa budownictwa społecznego, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub społecznej agencji najmu (por. projektowany art. 5a ust. 8 pkt 1 u.p.lok. – zob. też pkt V Opinii);
- 3) opodatkowanie stawką podwyższoną (z projektowanego art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok.) budynków i lokali mieszkalnych (trzeciego i kolejnych nabytych przez podatnika) wynajmowanych przez osoby fizyczne, oraz inne niż wskazano w projektowanym art. 5a ust. 8 pkt 1 u.p.lok. osoby prawne i jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej.

W tym kontekście należy zauważyć, że:

po pierwsze – w Polsce głównym inwestorem w zakresie budownictwa mieszkaniowego są osoby fizyczne. Z danych z NSP 2021 wynika, że według stanu

na 31 marca 2021 r. wśród podmiotów będących właścicielami mieszkań najliczniejszą grupą były osoby fizyczne, które dysponowały (w formie własności lub współwłasności) ponad 10 mln mieszkań, co stanowiło 76,3% ogółu mieszkań zamieszkanym (w 2011 r. – 64,1%)⁹⁵; w posiadaniu pozostałych podmiotów było 23,7% mieszkań (w dyspozycji TBS-ów pozostawało jedynie 380,8 tys. mieszkań, co stanowiło 2,6% wszystkich mieszkań). Relacje te nie uległy zmianie w ostatnich latach. W okresie styczeń-grudzień 2025 r.⁹⁶ oddano do użytkowania 208.792 mieszkań, z tego w budownictwie społecznym czynszowym 4.299 (2,1% oddanych mieszkań), zaś trybie indywidualnym 67.618 (32,4% oddanych mieszkań); najwięcej oddano mieszkań przeznaczonych na sprzedaż lub wynajem – 134.149 (64,3%), z tego na wynajem 847 mieszkań (0,4%). Podobne relacje występują w przypadku pozwoleń na budowę oraz mieszkań, których budowę rozpoczęto. W 2025 r. wydano pozwolenia na budowę łącznie 265.563 mieszkań, z tego w trybie indywidualnym – 85.848 (32,3% wszystkich mieszkań), z przeznaczeniem na sprzedaż lub wynajem – 171.493 (64,6%), zaś na mieszkania społeczne czynszowe – 5.105 (1,9%). W 2025 r. rozpoczęto budowę 212.424 mieszkań, z tego w trybie indywidualnym 78.778 mieszkań (37,1% rozpoczętych budów), z przeznaczeniem na sprzedaż lub wynajem – 129.714 (61,1%), zaś mieszkań społecznych czynszowych – 2.525 (1,2%). Dane te jednoznacznie wskazują, że preferowaną formą prawną użytkowania mieszkania w Polsce jest własność (współwłasność), zaś budownictwo czynszowe społeczne, choć zwiększyło stan posiadania (w 2021 r. w stosunku do 2011 r. prawie dziewięciokrotnie⁹⁷) pozostaje marginalną formą zaspokajania potrzeb mieszkaniowych rodzin. Stanu tego nie zmieniły regulacje prawne w zakresie społecznych form rozwoju mieszkalnictwa⁹⁸, co oznacza, że nie zawierają one rozwiązań, które sprzyjałyby tej formule zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Za własnością jako pożądaną formę prawną użytkowania mieszkania opowiada się, według badań przeprowadzonych przez NBP⁹⁹, prawie 70% osób najmujących lub planujących w najbliższej przyszłości nająć mieszkanie. Badanie NBP pozwoliło również zdefiniować podstawowe przyczyny najmu. Są to aspekty finansowe (duża część polskich najemców to gospodarstwa domowe, których nie stać na zakup własnego mieszkania), zatrudnienie jako przyczyna najmowania mieszkania oraz podjęcie studiów i wyprowadzka z domu rodzinnego¹⁰⁰;

po drugie – ani w uzasadnieniu projektu, ani w DSR nie zostało wyjaśnione w jaki sposób i w jakim zakresie tak drastyczne zwiększenie obciążeń podatkowych (zob. niżej) dla podatników mających więcej niż dwie nieruchomości mieszkaniowe

⁹⁵ *Warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, s. 15.

⁹⁶ [Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Przemysł. Budownictwo. Środki trwałe / Budownictwo / Budownictwo mieszkaniowe w okresie styczeń-grudzień 2025 r.](#)

⁹⁷ W 2011 r. w posiadaniu TBS-ów było 43,1 tys. mieszkań, zaś w 2021 r. – 380,8 tys. mieszkań. *Warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, op.cit., s. 24.

⁹⁸ Zob. ustawę z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz. U. z 2025 r. poz. 1273, ze zm.).

⁹⁹ *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2024 r.*, Narodowy Bank Polski, Warszawa 2025, s. 44; [Raport roczny | Rynek nieruchomości | NBP](#)

¹⁰⁰ *Ibidem*.

wpływie na lepsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, niższe koszty nabycia mieszkań i ich najmu. Wnioskodawcy nie dokonali żadnej analizy korelacji pomiędzy wysokością podatku od nieruchomości a cenami najmu, aktualnymi i prognozowanymi, czy też decyzjami inwestycyjnymi dotyczącymi nabycia lub budowy nieruchomości mieszkaniowej. Podstawowy argument uzasadniający wprowadzenie podatku *ad valorem* od nieruchomości mieszkaniowych oraz wyższe opodatkowanie trzeciej i kolejnych nieruchomości odnosi się do systemów podatkowych obowiązujących w niektórych państwach członkowskich UE i postawionej w opinii BEOS tezie, że wprowadzenie podatku od nieruchomości opartego o wartość przedmiotu opodatkowania przy wprowadzeniu jego progresywności realnie wpływa na redukcję cen nieruchomości mieszkalnych, zmniejsza popyt spekulacyjny oraz liczbę pustostanów i sprzyja efektywniejszemu wykorzystaniu zasobów mieszkaniowych¹⁰¹. W tym kontekście należy zauważyć, że teza ta została postawiona w odniesieniu do wybranych rynków rozwiniętych i powinna zostać zweryfikowana przed wprowadzeniem podobnego modelu opodatkowania w warunkach polskich. Według danych OECD przywołanych w raporcie NBP¹⁰² w 2021 r. w Polsce przypadały zaledwie 402 mieszkania na 1.000 ludności, a w 2024 r. 426 przy średniej unijnej na poziomie 514 lokali (w 1995 r. wskaźnik nasycenia wynosił w Polsce 286 mieszkań na 1.000 ludności). Wskaźnik nasycenia jest nieco niższy niż w niektórych innych państwach o podobnej historii rynku mieszkaniowego co Polska (kraje nadbałtyckie, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia i Słowenia) i znacznie niższy niż np. we Francji, Portugalii, Hiszpanii, Włoszech, Austrii, Finlandii. Jednocześnie w raporcie tym podkreślono, że zasób mieszkaniowy nie jest w pełni wykorzystany przez populację poszczególnych krajów i zazwyczaj większy zasób wiąże się z większą liczbą pustostanów. Według danych OECD najwyższy odsetek niezamieszkałych lokali odnotowano w Portugalii, Hiszpanii i na Maltzie. W Polsce w 2022 r. pustostany stanowiły 12,1%¹⁰³, przy czym – jak wskazano w raporcie NBP – powstały one m. in. w wyniku niedopasowania zasobu pod względem lokalizacji w stosunku do potrzeb społeczeństwa. Dotyczy to głównie pozostawionych opuszczonych nieruchomości na terenach uznanych za mniej atrakcyjne z punktu widzenia społecznego i gospodarczego np. po byłych państwowych gospodarstwach rolnych. Ponadto pustostany wynikają ze złego stanu technicznego zasobu i braku wystarczających środków na ich remont (np. zasób gminny) bądź kupowania kolejnych domów lub mieszkań w celach inwestycyjnych lub rekreacyjnych na terenach turystycznych. Czynnikiem zwiększającym poziom pustostanów w miastach są też przepisy dotyczące ochrony lokatorów i związane z tym ryzyko najmu.¹⁰⁴ Przyczyny istnienia pustostanów są więc różnorodne, podobnie jak i charakter nieruchomości uznanych dla celów statystycznych za pustostan. Z danych GUS zebranych w trakcie NSP 2021¹⁰⁵ wynika, że budynki

¹⁰¹ Opinia BEOS-WOSR-2158/25 z 8 listopada 2025 r. – Wpływ podatku katastralnego na rynek nieruchomości mieszkaniowych w państwach UE – analiza skutków, studia przypadków.

¹⁰² Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2024 r., *op.cit.*, s. 23;

¹⁰³ Brak nowszych danych.

¹⁰⁴ Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2024 r., *op.cit.*, s. 23;

¹⁰⁵ Warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021, *op.cit.*, s. 18.

niezamieszkane stanowiły w 2021 r. 8,9% wszystkich budynków, w których znajdowało się co najmniej jedno mieszkanie (605,4 tys. wobec 6.814,3 tys.), przy czym większość tych budynków (437,5 tys.) znajdowało się na wsi, zaś w mieście 167,9 tys., co może świadczyć o tym, że w większości są to budynki o charakterze rekreacyjnym (letniskowym). Spośród 14.540,6 tys. mieszkań w budynkach mieszkalnych zamieszkałych było 13.406,0 mieszkań, a więc 92,2% mieszkań. Niezamieszkałych było więc 1.134,6 tys. mieszkań w budynkach mieszkalnych zamieszkałych (7,8%);

po trzecie – obecnie (2026 r.) maksymalna stawka podatku od budynku mieszkalnego lub jego części wynosi 1,25 zł za 1 m² powierzchni użytkowej¹⁰⁶. Maksymalny podatek od nieruchomości od lokalu mieszkalnego o pow. 70 m² wynosi więc 87,5 zł i jest taki sam we wszystkich gminach, o ile rada gminy nie zdecyduje się ustalić niższej stawki podatku, bez względu na liczbę posiadanych przez podatnika nieruchomości mieszkalnych. W przypadku przyjęcia projektowanych regulacji podatek w odniesieniu do dwóch pierwszych nieruchomości mieszkalnych nie ulegnie zmianie (zob. pkt V Opinii), a w stosunku do kolejnych będzie ustalany od wartości nieruchomości według stawki 0,5% w pierwszym roku obowiązywania nowej regulacji, która będzie rosła o 0,2 pkt. proc. w każdym następnym roku do wysokości 1,5%. Przyjmując dla ustalenia podstawy opodatkowania wskaźnik przeliczeniowy odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych określony dla poszczególnych województw i miast¹⁰⁷, o którym mowa w projektowanym pkt 2a lit. b w art. 4 ust. 1 u.p.lok. (zob. art. 1 pkt 3 lit. b projektu) podatek od trzeciego i kolejnych mieszkań o pow. 70 m² będących w posiadaniu podatnika¹⁰⁸ będzie wynosił przy stawce podatku 0,5% od 2.073 zł w województwie łódzkim (2.494 zł w Łodzi) do 2.740,00 zł w województwie mazowieckim (4.252 zł w Warszawie) i 2.792 zł w województwie lubuskim (w Gorzowie Wlk. i Zielonej Górze – 3.104 zł); przy stawce 1,5% podatek będzie wynosił od 6.219 zł w województwie łódzkim (w Łodzi – 7.481 zł) do 8.220 zł w województwie mazowieckim (w Warszawie – 12.757 zł) i 8.376 zł w województwie lubuskim (w Gorzowie Wlk. i Zielonej Górze – 9.312 zł). Dla mieszkania o powierzchni użytkowej 50 m² podatek przy tych samych współczynnikach będzie wynosił (przy stawce 0,5%) od 1.481 zł w województwie łódzkim (1.781 zł w Łodzi) do 1.957,14 zł w województwie mazowieckim (w Warszawie – 3.037 zł) i 1.994 zł w województwie lubuskim (w Zielonej Górze i Gorzowie Wlk. – 2.217 zł); przy stawce 1,5% podatek będzie wynosił od 4.442 zł w województwie łódzkim (w Łodzi – 5.344 zł) do 54.871 zł w województwie mazowieckim (w Warszawie – 9.112 zł) i 5.983 zł w województwie lubuskim (w Zielonej Górze i Gorzowie Wlk. – 6.652 zł)¹⁰⁹.

Z danych Ministerstwa Finansów dotyczących rozliczenia ryczału od przychodów ewidencjonowanych za 2024 r. wynika, że – biorąc pod uwagę

¹⁰⁶ Zob. art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.lok. oraz pkt 1 lit. b tiret pierwsze obwieszczenia Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 1 sierpnia 2025 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2026 (Mon. Pol. z 2025 r. poz. 726).

¹⁰⁷ Wskaźnik obowiązujący od 1 kwietnia do 30 września 2026 r. Będzie on więc brany pod uwagę przy ustalaniu podatku na okres od 1 czerwca 2027 r. (por. art. 1 pkt 3 lit. b projektu).

¹⁰⁸ Przeciętna powierzchnia mieszkania w Polsce wynosiła według NSP 2021 – 76,5 m².

¹⁰⁹ Zob. tabelę nr 1 na s. 35-36.

przychody osób rozliczających się w formie ryczałtu ewidencjonowanego wyłącznie z tytułu najmu prywatnego¹¹⁰ – przeciętny przychód u podatników opodatkowanych według stawki 12,5% (dla przychodów pow. 100.000 zł)¹¹¹ wyniósł w 2024 r. 209,2 tys. zł, zaś u podatników opodatkowanych wyłącznie według stawki 8,5% - 25,3 tys. zł¹¹². (zob. też pkt VIII Opinii) W przypadku najmu okazjonalnego przeciętny przychód wyniósł w 2024 r. 29,0 tys. zł¹¹³.

Tabela nr 1

Prognozowana wysokość podatku według projektowanych przepisów dla mieszkań o pow. 50 m² i 70 m², stanowiących trzecie i kolejne mieszkanie podatnika

lp	województwo/miasto	przelicznik dla m ² powierzchni użytkowej w zł ¹¹⁴	podstawa opodatkowania dla mieszkań o powierzchni użytkowej (kol. 3 x powierzchnia)		podatek według stawki 0,5% (kol. 4.5 x stawka)		podatek według stawki 1,5% (kol. 4.5 x stawka)	
			50 m ²	70 m ²	50 m ²	70 m ²	50 m ²	70 m ²
1	2	3	4	5	6	7	8	9
1.	Łódź	7,4800	542 360	387 400	2 712	1 937	8 135	5 811

¹¹⁰ Podatników prowadzących pozarolniczą działalność gospodarczą opodatkowanych w formie ryczałtu ewidencjonowanego i osiągających przychody z najmu prywatnego było w 2024 r. 67.246, przy czym przychody według stawki 12,5% wykazało 5.220 podatników, zaś 62.026 podatników wykazało przychody opodatkowane wyłącznie stawką 8,5%. Przychody z tego tytułu wyniosły: a) u podatników opodatkowanych wyłącznie stawką 8,5% - 1.857.021 tys. zł (przeciętnie – 29.939,4 zł), b) u podatników opodatkowanych również stawką 12,5% - 1.218.183 tys. zł (przeciętnie – 233.368,4 zł). Zob. *Informację dotyczącą ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2024 rok, op.cit.*, s. 11.

¹¹¹ Zob. art. 12 ust. 1 pkt 4 lit. a ustawy z dnia 20 listopada 1998 r. o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. z 2025 r. poz. 843, ze zm.).

¹¹² Do obliczenia przeciętnego przychodu przyjęto następujące dane: 1) liczba podatników osiągających przychody wyłącznie z najmu prywatnego (1.072.907): a) opodatkowanych wyłącznie według stawki 8,5% - 1.025.522 (1.072.907 – 47.385), b) opodatkowanych również stawką 12,5% - 47.385; 2) przychody podatników osiągających przychody wyłącznie z najmu prywatnego (35.819.692 tys. zł): a) opodatkowanych wyłącznie według stawki 8,5% - 25.907.677 tys. zł [30.646.177 tys. zł – (47.385 x 100 tys. zł)], b) opodatkowanych również stawką 12,5% - 9.912.015 tys. zł [5.173.515 tys. zł + (47.385 x 100 tys. zł)]. Przeciętny przychód wyniósł więc u podatników opodatkowanych: a) wyłącznie stawką 8,5% - 25.526,29 zł (25.907.677 tys. zł : 1.025.522); b) również stawką 12,5% - 209.180,44 zł (9.912.015 tys. zł : 47.385). Zob. *Informacja dotycząca ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2024 rok, op.cit.*, s. 12.

¹¹³ 2.466.971 tys. zł (przychody tej grupy podatników) : 85.041 (liczba podatników) = 29.009,19 zł. *Ibidem*, s. 8.

¹¹⁴ Wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych ogłoszony przez wojewodę, obowiązujący od 1 kwietnia do 30 września 2026 r., przyjęto z obwieszczeń poszczególnych wojewodów publikowanych w dziennikach urzędowych województw: dolnośląskiego – z 2026 r. poz. 1625, kujawsko-pomorskiego – z 2026 r. poz. 1544, lubelskiego – z 2026 r. poz. 1595, lubuskiego – z 2026 r. – poz. 686, mazowieckiego – z 2026 r. poz. 2889, małopolskiego – z 2026 r. poz. 1761, opolskiego – z 2026 r. poz. 838, podkarpackiego – z 2026 r. poz. 1215, podlaskiego – z 2026 r. poz. 1378, pomorskiego – z 2026 r. poz. 1342, śląskiego – z 2026 r. poz. 1995, świętokrzyskiego – z 2026 r. poz. 1024, warmińsko-mazurskiego – z 2026 r. poz. 1274, wielkopolskiego – z 2026 r. poz. 2660, zachodniopomorskiego – z 2026 r. poz. 1291. Dla woj. łódzkiego zob. łódzkiego – [Obwieszczenie Wojewody Łódzkiego z dnia 23 marca 2026 r. w sprawie ustalenia wysokości wskaźników przeliczeniowych kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla województwa łódzkiego z wyłączeniem miasta Łodzi i dla miasta Łodzi na okres II i III kwartału 2026 roku.](#) – [Łódzki Urząd Wojewódzki w Łodzi - Portal Gov.pl](#) Zgodnie z projektowanym art. 4 ust. 1 pkt 2a lit. b u.p.lok. do ustalenia zobowiązania podatkowego w 2027 r. będzie przyjmowany wskaźnik z 31 grudnia 2026 r.

	Wrocław	10.342,00	723.940	517.100	3.620	2.586	10.859	7.757
2	kujawsko-pomorskie	6.685,00	467.950	334.250	2.340	1.671	7.019	5.014
	Bydgoszcz	7.759,00	543.130	387.950	2.716	1.940	8.147	5.819
	Toruń	7.774,00	544.180	388.700	2.721	1.944	8.163	5.831
3	lubelskie	6.115,30	428.071	305.765	2.140	1.529	6.421	4.586
	Lublin	8.394,82	587.637	419.741	2.938	2.099	8.815	6.296
4	lubuskie	7.977,00	558.390	398.850	2.792	1.994	8.376	5.983
	Zielona Góra	8.869,00	620.830	443.430	3.104	2.217	9.312	6.652
	Gorzów Wlk.	8.869,00	620.830	443.430	3.104	2.217	9.312	6.652
5	łódzkie	5.923,00	414.610	296.150	2.073	1.481	6.219	4.442
	Łódź	7.125,00	498.750	356.250	2.494	1.781	7.481	5.344
6	mazowieckie	7.828,57	548.000	391.429	2.740	1.957	8.220	5.871
	Warszawa	12.149,38	850.457	607.469	4.252	3.037	12.757	9.112
7	małopolskie	7.198,00	503.860	359.900	2.519	1.800	7.558	5.399
	Kraków	10.003,00	700.210	500.150	3.501	2.501	10.503	7.502
8	opolskie	5.397,36	377.815	269.868	1.889	1.349	5.667	4.048
	Opole	6.684,37	467.906	334.219	2.340	1.671	7.019	5.013
9	podkarpackie	7.170,00	501.900	358.500	2.510	1.793	7.529	5.378
	Rzeszów	8.935,00	625.450	446.750	3.127	2.234	9.382	6.701
10	podlaskie	7.091,00	496.370	354.550	2.482	1.773	7.446	5.318
	Białystok	7.470,00	522.900	373.500	2.615	1.868	7.844	5.603
11	pomorskie	8.206,00	574.420	410.300	2.872	2.052	8.616	6.155
	Gdańsk	9.914,00	693.980	495.700	3.470	2.479	10.410	7.436
12	śląskie	7.054,00	493.780	352.700	2.469	1.764	7.407	5.291
	Katowice	7.902,00	553.140	395.100	2.766	1.976	8.297	5.927
13	świętokrzyskie	6.561,76	459.323	328.088	2.297	1.640	6.890	4.921
	Kielce	7.699,70	538.979	384.985	2.695	1.925	8.085	5.775
14	wielkopolskie	7.310,00	511.700	365.500	2.559	1.828	7.676	5.483
	Poznań	10.333,00	723.310	516.650	3.617	2.583	10.850	7.750
15	warmińsko-mazurskie	7.247,00	507.290	362.350	2.536	1.812	7.609	5.435
	Olsztyn	8.741,00	611.870	437.050	3.059	2.185	9.178	6.556
16	zachodnio-pomorskie	7.718,00	540.260	385.900	2.701	1.930	8.104	5.789
	Szczecin	8.723,00	610.610	436.150	3.053	2.181	9.159	6.542

Opracowanie własne na podstawie wskazanych w przypisie 116 źródeł

Podstawa opodatkowania oraz kwota zobowiązania podatkowego zaokrąglona zgodnie z dyspozycją art. 63 §1 o.p. (zgodnie z art. 63 §2 o.p. zasad zaokrąglania z art. 63 §1 o.p. nie stosuje się do opłat, o których mowa w u.p.lok.).

Powierzchnię użytkową 50 m² przyjęto w wysokości zbliżonej do przeciętnej powierzchni mieszkania wynajmowanego z zasobu gminnego (w 2024 r. wynosiła 44,6 m²)¹¹⁵, zaś powierzchnię 70 m² przyjęto w wysokości zbliżonej do przeciętnej powierzchni mieszkania w Polsce (według NSP 2021 wynosiła ona 76,5 m²).

Jeżeli uznać, że w przypadku podatników opodatkowanych wyłącznie według stawki 8,5% przychód dotyczy jednego mieszkania, to zakładając równomierność przychodów, w przypadku podatników opodatkowanych również według stawki 12,5% przychód osiągnięty przez nich odnosi się do przeciętnie 8,3 mieszkania u każdego z tych podatników. Liczba wynajmowanych mieszkań przez osoby rozliczające się w formie ryczałtu ewidencjonowanego wyłącznie z najmu

¹¹⁵ Gospodarka mieszkaniowa w 2024

prywatnego, mające więcej niż dwa budynki i lokale mieszkalne waha się więc w granicach 400 tys.¹¹⁶, natomiast pozostali podatnicy, wynajmujący tylko jeden lokal mieszkalny, dysponują ok. 600 tys. mieszkań. Świadczy to o w miarę równym potencjale obu grup wynajmujących, z niewielką przewagą – uwzględniając również prowadzących działalność gospodarczą i wynajmujących mieszkanie – wynajmujących tylko jeden lokal mieszkalny.

Porównując przychody podatników z tytułu najmu prywatnego z obciążeniami podatkowymi wynikającymi z nowych przepisów, można wyciągnąć następujący wniosek: zmiana zasad opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych może spowodować wzrost kosztów najmu z uwagi na możliwość przerzucenia części lub całości kosztów podatku na najemców. Biorąc pod uwagę porównywalny potencjał obu grup wynajmujących – dysponujących więcej niż jednym lokalem (ok. 600 tys.) i dysponujących więcej niż jednym lokalem do wynajęcia (ok. 400 – 450 tys.), przy założeniu, że pierwsza z tych grup posiada prawo własności nie więcej niż dwóch budynków lub lokali mieszkalnych – można założyć, że koszty wyższego podatku nie będą mogły być w całości przerzucone na najemców. Jaka część tych kosztów będzie mogła i zostanie przerzucona na najemców, a jaką będą zmuszeni pokryć wynajmujący zależy od liczby potencjalnych najemców, sytuacji finansowej najemców i wynajmujących, sposobu finansowania inwestycji mieszkaniowych na najem (kredyt bankowy, środki własne), a także rozwoju innych form budownictwa mieszkaniowego, w tym przede wszystkim preferowanych przez Wnioskodawców inicjatyw społecznych (społecznej inicjatywy mieszkaniowej, społecznej agencji najmu, spółdzielni mieszkaniowych, budownictwa komunalnego i zakładowego), cen nieruchomości oferowanych na sprzedaż, zdolności finansowej, w tym kredytowej ewentualnych chętnych do zakupu mieszkania. W tym kontekście należy brać pod uwagę fakt, że budownictwo społeczne stanowi niewielką część zasobów mieszkaniowych, a gros mieszkań znajduje się w rękach osób fizycznych (zob. wyżej). Podatek według nowych zasad w pierwszym roku obowiązywania ustawy stanowić będzie – w zależności od regionu – od 5 do 10% wykazywanego przez podatników czynszu najmu mieszkania, w kolejnych latach udział podatku w czynszu najmu będzie wzrastał i może stanowić nawet 50% czynszu. O ile więc w początkowym okresie możliwe jest pokrycie kosztów podatków w całości przez wynajmującego, o tyle w następnych latach jest to mało prawdopodobne. Tym bardziej, że – biorąc pod uwagę dane dotyczące struktury własnościowej mieszkań w Polsce oraz bieżącego budownictwa – w najbliższym budownictwo społeczne, a więc preferowane przez Wnioskodawców forma nie zaspokoi potrzeb mieszkaniowych ludności.

Ze społecznego punktu widzenia istotne jest, aby czynniki pozarynkowe – a do takich należą podatki – nie zakłócały rozwoju wszystkich możliwych form zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa i w sposób nieuprawniony, w tym naruszający Konstytucję (zob. pkt V Opinii), tj. nie dyskryminowały jednych

¹¹⁶ 47.385 podatników x 8,3 mieszkania = 393.295,5. Dodatkowo należy uwzględnić podatników, którzy osiągają przychody z pozarolniczej działalności gospodarczej: takich jest 5.220 (ok. 40.000 mieszkań).

form uprzywilejowując inne. Podstawową funkcją podatków jest funkcja dochodowa¹¹⁷ (podatek stanowi główne źródło dochodów publicznych, przede wszystkim budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego), na której nota bene skupiają się w DSR Wnioskodawcy, kwantyfikując skutki projektowanej ustawy. Funkcje pozafiskalne, jak np. redystrybucyjna, prowadząca do przesunięcia części dochodu narodowego bądź majątku narodowego od jednej grupy społecznej do innych grup, oraz stymulacyjna, oddziałująca na strukturę gospodarki narodowej, są pochodną funkcji fiskalnej. Jak wskazuje się w literaturze przedmiotu, choć ustawodawca ma prawną swobodę działania według własnej woli, to jednak po pierwsze – obowiązany jest stanowić prawo zgodnie z wymogami Konstytucji¹¹⁸, po drugie – jest zmuszony uwzględniać wymogi środowiska społecznego, w którym system podatkowy ma być zastosowany, a więc struktury społeczne charakteryzujące dany kraj i epokę¹¹⁹. W Polsce preferowaną formą użytkowania nieruchomości mieszkalnej jest własność¹²⁰, jednocześnie system opodatkowania nieruchomości jest silnie powiązany z tą formą posiadania i dysponowania nieruchomością. Projekt wprowadza w tym zakresie istotne modyfikacje, preferując inne niż klasyczna własność formy prawne użytkowania nieruchomości mieszkalnych stawia sobie za cel zmianę zachowań inwestycyjnych przede wszystkim osób fizycznych nie poprzez system zachęt, lecz restrykcji podatkowych (kilkudziesięciokrotne zwiększenie obciążeń podatkowych dla właścicieli większej liczby budynków i lokali mieszkalnych, co oznacza wyższy podatek niż dla nieruchomości wykorzystywanych do działalności gospodarczej – zob. dalej). Ze społecznego punktu widzenia, mając na względzie uwarunkowania historyczne może być to odebrane negatywnie i prowadzić do wykorzystywania projektowanych przepisów do optymalizacji podatkowej, a więc działań niepożądanych ze społecznego i gospodarczego punktu widzenia, stanowiących ucieczkę od podatku (zob. pkt VIII Opinii);

po czwarte – projektowana regulacja prowadzi do wyższego opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych będących w posiadaniu innych podmiotów niż określone w projektowanym art. 5a ust. 8 u.p.lok. (państwowych osób prawnych, spółdzielni mieszkaniowych, товариств будownицтва społecznego, społecznych agencji najmu, społecznych inicjatyw mieszkaniowych) niż budynki i lokale związane z prowadzoną działalnością gospodarczą lub zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, co ze społecznego punktu widzenia może być nieakceptowalne. W obecnym stanie prawnym, niezmienianym przez projekt, maksymalna stawka podatku od tego rodzaju budynków i lokali wynosi 35,53 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Jest ona corocznie waloryzowana o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych w okresie pierwszego półrocza roku, w którym stawki ulegają

¹¹⁷ Zob. m.in. C. Kosikowski, E. Ruśkowski (red.), *Finanse publiczne i prawo finansowe*, Dom Wydawniczy ABC, Warszawa, 2003, s. 476-477 oraz A. Gomułowicz, D. Mączyński, *Podatki i prawo podatkowe*, Wolters Kluwer, Warszawa 2016, s. 350-356.

¹¹⁸ Zob. również orzecznictwo TK, np. wyrok TK z 187 lipca 2013 r., sygn. SK 18/09; publ. OTK ZU z 2013 r. nr 6A, poz. 80.

¹¹⁹ Por. P.M. Gaudemet, J. Molinier, *Finanse publiczne*, PWE, Warszawa 2000, s. 444 i n.

¹²⁰ Por. *Raport o sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w 2024 r.*, op.cit., s. 44; zob. także *Warunki mieszkaniowe w Polsce w świetle wyników Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, op.cit.

zmianie, w stosunku do analogicznego okresu roku poprzedniego (por. art. 20 ust. 1 u.p.lok.). Za lokal o pow. 70 m² wykorzystywany w działalności gospodarczej maksymalny podatek wynosi więc 2.487 zł za rok podatkowy (70 m² x 35,53 zł). W przypadku projektowanej regulacji podatek za taki sam lokal mieszkalny, będący trzecim i kolejnym lokalem należącym do podatnika będzie wynosił w warunkach 2027 r. w Warszawie – 4.252 zł (przy stawce 1,5% - 12.757 zł), w województwie mazowieckim – 2.740 zł (przy stawce 1,5% - 8.220 zł). O ile tak znaczne różnicowanie podatku może być uzasadnione społecznie w odniesieniu do lokali niezamieszkałych (tzw. pustostanów), o tyle jest niezrozumiałe w odniesieniu do budynków i lokali mieszkalnych, stanowiących co prawda inwestycję, jednak przeznaczonych na wynajem osobom fizycznym w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych. Koszt tego podatku przy stawce 0,5% przekracza w Warszawie 1,7 krotnie wysokość podatku dla lokali zajętych na działalność gospodarczą, natomiast przy stawce 1,5% (12.757 zł) jest ponad pięciokrotnie wyższy. W Łodzi, w której koszt odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego (7.125 zł) jest najniższy ze wszystkich miast wojewódzkich, tylko przy stawce 0,5% wysokość podatku (2.494 zł) będzie porównywalna z obecnym podatkiem od lokali zajmowanych na działalność gospodarczą; przy stawce 1,5% podatek (7.481 zł) będzie trzykrotnie wyższy od podatku dla lokalu zajmowanych na prowadzenie działalności gospodarczej. Jednocześnie projekt stanowi, że wynajmu lub dzierżawy budynku lub lokalu mieszkalnego służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych nie uznaje się za działalność gospodarczą w rozumieniu u.p.lok. (por. nowy pkt 4 w art. 1a ust. 2 u.p.lok.). Tym samym budynki i lokale mieszkalne przeznaczone na wynajem dla osób fizycznych w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych, o ile będzie to trzeci i kolejny budynek i lokal mieszkalny należący do podatnika, zawsze będą opodatkowane według wyższej stawki podatku. Takie rozwiązanie, mając na uwadze cel ustawy, jest ze społecznego punktu niezrozumiałe. Co istotne, takie same zasady opodatkowania będą dotyczyły budynków mieszkalnych znajdujących się na obszarach wiejskich, w których wynajmowane są pokoje przez osoby ze stałym miejscem pobytu w gminie położonej na tym terenie, jeżeli liczba pokoi przeznaczonych do wynajęcia nie przekracza 5, która to działalność nie jest uznawana za działalność gospodarczą dla celów u.p.lok. (por. art. 1a ust. 2 pkt 2 u.p.lok.). O ile w obecnym stanie prawnym (wyższe stawki podatku dla budynków i ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej) jest uzasadnione (opodatkowanie na zasadach dla budynków mieszkalnych i ich części), o tyle w przypadku w przypadku projektowanych regulacji takie wyłączenie powoduje, w odniesieniu do trzeciego i kolejnych budynków i lokali mieszkalnych będących własnością podatnika, bez względu na ich przeznaczenie, wyższe opodatkowanie podatkiem od nieruchomości niż w przypadku działalności gospodarczej. Może to podwyższyć koszty takiego wynajmu, a co za tym idzie podnieść koszty wypoczynku, który obecnie postrzegany jest jako jedna z tańszych form spędzania urlopów, lub też doprowadzić do likwidacji takiej działalności;

po piąte – w kontekście rozwiązań alternatywnych należy dodatkowo zauważyć, że możliwa jest również zmiana zasad opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych bez zmiany modelu opodatkowania na model oparty o wartość nieruchomości (*ad valorem*). Możliwe jest bowiem ustalenie wprost w ustawie

wyższych stawek podatku od nieruchomości dla budynków i lokali mieszkalnych niezamieszkałych (niesłużących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych), jak też umocowanie rad gmin do ustalania stawek wyższych dla tego rodzaju nieruchomości (oczywiście w granicach wskazanych w ustawie).

W kontekście możliwej optymalizacji podatkowej oraz skutków społecznych takich działań należy zwrócić uwagę przede wszystkim na dyspozycję projektowanego art. 5a ust. 6 pkt 2 u.p.lok., zgodnie z którym przy ustalaniu liczby budynków i lokali mieszkalnych dla celów ustalenia właściwej stawki podatku od nieruchomości nie uwzględnia się udziału we współwłasności takiego budynku lub lokalu, jeżeli udział podatnika we współwłasności jest mniejszy niż 1/2. Oznacza to, że będzie istniała prawna możliwość takiego ukształtowania stosunków własnościowych, które pozwolą na uniknięcie wyższego opodatkowania. Abstrahując od uprawnień organów podatkowych do pomijania przy ustalaniu zobowiązań podatkowych czynności, która została dokonana wyłącznie w celu osiągnięcia korzyści podatkowej (zob. dział IIIA o.p.), co może rodzić skutki finansowe dla sektora finansów publicznych (zob. pkt VIII Opinii), samo ukształtowanie stosunków własnościowych ze względu na dyspozycję art. 5a ust. 6 pkt 2 u.p.lok., może w perspektywie długoterminowej prowadzić do konfliktów rodzinnych, np. przy podziale majątku (spadku) i prowadzić do rozpadu więzów rodzinnych.

Reasumując, w kontekście skutków społecznych projektu należy zwrócić uwagę na: a) znaczne (początkowo dwudziesto- i więcej krotne) podwyższenie podatku od nieruchomości dla podatników posiadających więcej niż dwa budynki i lokale mieszkalne, przy czym począwszy od trzeciego budynku i lokalu mają one być opodatkowane podwyższoną stawką bez względu na to, czy stanowią pustostan (są faktycznie niezamieszkałe), czy też są wynajmowane innym osobom w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych; b) wyższe opodatkowanie budynków i lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem niż budynków i ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; c) preferencyjne opodatkowanie budynków i lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji państwowych osób prawnych, spółdzielni mieszkaniowych, społecznych agencji najmu, społecznych inicjatyw mieszkaniowych; d) regulacje dające możliwość optymalizacji podatkowej, których wykorzystanie przez podatników może nie tylko wpływać na wysokość dochodów podatkowych z podatku od nieruchomości, lecz również prowadzić w perspektywie długoterminowej do konfliktów majątkowych (spadkowych) i rozpadu więzi rodzinnych; e) możliwość przerzucenia części lub całości kosztów podatku na najemców, co zwiększy koszty najmu i wpłynie negatywnie na sytuację finansową rodzin, których nie stać na zakup mieszkania.

W licznych komentarzach zgłaszanych w toku konsultacji społecznych zwracano uwagę, w odniesieniu do skutków społecznych, m.in. na to, że projekt uderza w osoby zabezpieczające swoją starość pod kątem ekonomicznym¹²¹, prowadzi do zubożenia społeczeństwa i obniża zaufanie obywateli do

¹²¹ ID ankiety: 157358.

praworządności państwa oraz kreuje poczucie niepewności na rynku co przekłada się negatywnie na ogół polskiej gospodarki¹²². Zwracano również uwagę na możliwy wzrost cen najmu¹²³. W innym z komentarzy zwrócono uwagę na to, że projekt „nie został poprzedzony pogłębioną analizą zjawiska posiadania co najmniej trzech nieruchomości mieszkalnych przez poszczególne podmioty. W szczególności brak jest danych pozwalających ustalić: strukturę właścicielską (osoby fizyczne czy prawne), charakter prawa do nieruchomości (własność, współwłasność), rozmieszczenie geograficzne nieruchomości, sposób ich wykorzystania (wynajem, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków rodziny), rzeczywistą zdolność płatniczą właścicieli. Brak tych informacji utrudnia ocenę czy projekt rzeczywiście adresuje zjawiska o charakterze spekulacyjnym, czy też obejmuje szeroką grupę podmiotów wykorzystujących nieruchomości w celach mieszkaniowych. W szczególności wątpliwości budzi sytuacja współwłaścicieli, którzy mogą nie mieć faktycznej możliwości zmiany struktury własności (np. poprzez spłatę udziałów), co może prowadzić do nieproporcjonalnego obciążenia podatkowego”¹²⁴. Inny z uczestników konsultacji wskazał, że ocena dokonana w ramach DSR i uzasadnienia projektu „wydaje się jednostronna i nie uwzględnia realnych konsekwencji dla prywatnych właścicieli mieszkań, którzy często traktują nieruchomości jako formę zabezpieczenia finansowego, a nie działalność spekulacyjną. Projekt pomija ryzyko ograniczenia podaży mieszkań na rynku najmu oraz wzrostu czynszów, które mogą zostać przerzucone na najemców. Ponadto nie przedstawiono przekonujących analiz potwierdzających, że proponowane rozwiązania rzeczywiście poprawią dostępność mieszkań, co podważa wiarygodność zaprezentowanej oceny skutków społecznych.”¹²⁵ Co do zasady większość komentarzy zwraca uwagę na negatywne skutki projektu. Pozytywnie o projekcie wypowiedział się jeden uczestnik konsultacji, wskazując jedynie na potrzebę drobnych korekt¹²⁶.

VII. Skutki gospodarcze projektowanej ustawy

W odniesieniu do skutków gospodarczych w DSR wskazano, że projektowana ustawa „nie będzie miała bezpośrednich skutków gospodarczych w rozumieniu wpływu na działalność gospodarczą w poszczególnych sektorach, jednak jej oddziaływanie będzie widoczne na rynku nieruchomości mieszkaniowych”. Pośrednim skutkiem gospodarczym ma być stabilizacja cen na rynku mieszkaniowym i jego uodpornienie na koniunkturalne zmiany związane z okresową większą atrakcyjnością inwestowania w nabywanie mieszkań na szybką sprzedaż i długookresową lokatę kapitału. W DSR zaznaczono, również, że projektowane rozwiązania mogą także wpłynąć na ograniczenie skali inwestycji w nieruchomości mieszkaniowe traktowane jako lokata kapitału oraz na zmianę

¹²² ID ankiety: 147181, 133023, 151765, 153481.

¹²³ ID ankiety: 149695, 150188, 150204, 150373, 150362, 151336, 151722, 152350, 155073, 154969, 155736.

¹²⁴ ID ankiety: 133164.

¹²⁵ ID ankiety: 150387.

¹²⁶ ID ankiety: 157593.

struktury popytu na rynku mieszkaniowym.

Odnosząc się do przedstawionych w DSR skutków gospodarczych, należy zauważyć w pierwszej kolejności, że postawione przez Wnioskodawców tezy nie mają oparcia ani w treści projektowanych przepisów, ani w dotychczasowej analizie przedstawionej w pkt V (ocena skutków prawnych) i pkt VI (ocena skutków społecznych) niniejszej Opinii (Wnioskodawcy nie dokonali w tym zakresie swojej analizy).

Z treści projektu i analizy (zob. pkt VI i VI Opinii) wynika, że:

po pierwsze – projekt może wpłynąć na wysokość czynszów najmu, a tym samym negatywnie na zaspokajanie innych potrzeb rodzin i osób samotnych wynajmujących mieszkania. Z danych GUS¹²⁷ wynika, że w 2024 r. miesięczny dochód rozporządzalny¹²⁸ w gospodarstwie domowym na jedną osobę wynosił 3.167 zł, zaś wydatki wynosiły 1.878 zł, przy czym w gospodarstwach:

- 1) pracowników miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę wynosił 3.163 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 2.850 zł), zaś wydatki 1.860 zł (mediana – 1.513 zł);
- 2) rolników miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę wynosił 3.309 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 2.200 zł), zaś wydatki 1.311 zł (mediana – 1.109 zł);
- 3) pracujących na własny rachunek miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę wynosił 3.790 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 3.134 zł), zaś wydatki 2.151 zł (mediana – 1.598 zł);
- 4) emerytów miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę wynosił 3.017 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 2.873 zł), zaś wydatki 1.969 zł (mediana – 1.699 zł);
- 5) rencistów miesięczny dochód rozporządzalny na jedną osobę wynosił 2.499 zł (mediana dochodu rozporządzalnego – 2.274 zł), zaś wydatki 1.903 zł (mediana – 1.590 zł).

Jednocześnie z danych tych wynika, że wydatki na użytkowanie mieszkania i nośniki energii stanowiły, obok wydatków na żywność i napoje bezalkoholowe, największą grupę wydatków gospodarstw domowych. Przeciętnie wydatki te wynosiły w 2024 r. 18,8% wszystkich wydatków gospodarstwa domowego (żywność i napoje – 25,2%). Podwyższenie czynszu najmu zwiększy tę grupę wydatków, co może wpłynąć na wysokość wydatków przeznaczanych na inne cele, a tym samym może wpływać na inne sektory gospodarki;

po drugie – dla celów ustalenia właściwej stawki podatku od nieruchomości nie będą brane pod uwagę budynki i lokale mieszkalne nabyte przez podatnika poza granicami Polski, w tym w państwach członkowskich UE. Wprowadzenie

¹²⁷ *Budżety gospodarstw domowych w 2024 r.*, Główny Urząd Statystyczny, s. 26 i 30, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/dochody-wydatki-i-warunki-zycia-ludnosci/budzety-gospodarstw-domowych-w-2024-r-,9,23.html>

¹²⁸ Tj. suma bieżących dochodów gospodarstw domowych z poszczególnych źródeł, pomniejszona o zaliczki na podatek dochodowy od osób fizycznych płacone przez płatnika w imieniu podatnika, o podatki od dochodów z własności, podatki płacone przez osoby pracujące na własny rachunek, w tym przedstawicieli wolnych zawodów i osób użytkujących gospodarstwo indywidualne w rolnictwie oraz o składki na ubezpieczenie społeczne i zdrowotne. Por. *Główny Urząd Statystyczny / Metainformacje / Słownik pojęć / Pojęcia stosowane w statystyce publicznej*

projektowanych regulacji, podwyższających kilkudziesięciokrotnie wysokość podatku od trzeciego i kolejnych budynków i lokali mieszkalnych może więc zachęcić do inwestowania poza granicami Polski, a tym samym wpłynąć na sektor budownictwa mieszkaniowego (zmniejszenie zatrudnienia, niższe przychody). Jednocześnie należy zauważyć, że budownictwo mieszkaniowe jest sektorem gospodarki powiązanim z innymi sektorami, takimi jak transport, produkcja materiałów budowlanych, usługi wykończeniowe. Tym samym odpływ kapitału, który lokowany był w budownictwie mieszkaniowym może też negatywnie wpłynąć na inne sektory gospodarki. Szczególnie w tym zakresie mogą być dotknięte podmioty z sektora małych i średnich przedsiębiorstw.

W praktyce niemożliwe jest *ex ante* skwantyfikowanie skutków gospodarczych podwyższenia podatku od nieruchomości dla części budynków i lokali mieszkalnych, tym bardziej, że brak jest danych dotyczących budownictwa mieszkaniowego w celach inwestycyjnych. Dane GUS przedstawiają dane dotyczące mieszkań budowanych indywidualnie oraz przeznaczonych na sprzedaż i wynajem. W 2025 r. zbudowano 847 mieszkań na wynajem, co stanowi 0,4% wszystkich mieszkań oddanych do użytkowania w 2025 r. (208.792)¹²⁹.

Uczestnicy konsultacji społecznych w odniesieniu do skutków gospodarczych zwracali uwagę na wpływ projektowanych zmian, pośredni i bezpośredni na rynek nieruchomości poprzez zmianę opłacalności utrzymywania i zarządzania nieruchomościami, wskazując że zwiększone obciążenia podatkowe mogą zostać przeniesione na najemców, prowadząc do wzrostu czynszów. Jednocześnie ograniczenie inwestycji w nieruchomości nie musi oznaczać poprawy dostępności mieszkań, lecz może skutkować pogorszeniem stanu technicznego budynków oraz zmniejszeniem podaży na rynku najmu. Kluczowym pominiętym aspektem jest ryzyko koncentracji rynku – regulacja może wymuszać sprzedaż nieruchomości przez mniejszych właścicieli, co stworzy przestrzeń do ich przejmowania przez duże podmioty kapitałowe. W efekcie może dojść do osłabienia konkurencji, większej monopolizacji rynku oraz dalszego wzrostu kosztów najmu.¹³⁰ Inny z uczestników konsultacji podkreślił, że projekt negatywnie wpłynie na działalności gospodarcze osób zajmujących się najmem, dostępność mieszkań na wynajem, a ceny najmu wzrosną¹³¹. Kolejny z uczestników konsultacji zauważył, że prowadzenie progresywnego opodatkowania od trzeciego mieszkania może istotnie obniżyć opłacalność inwestowania w lokale mieszkalne, co przełoży się na spadek aktywności inwestycyjnej i ograniczenie podaży mieszkań na wynajem. W efekcie może dojść do wzrostu cen najmu oraz destabilizacji rynku, szczególnie w większych miastach. Projekt nie przedstawia również rzetelnej analizy wpływu na sektor budowlany oraz powiązane branże, które mogą odczuć negatywne skutki ograniczenia inwestycji w nieruchomości.¹³² Zwracano również uwagę na to, że skutki wprowadzanej ustawy nie będą miały żadnego pozytywnego wpływu na docelową grupę, w którą celują autorzy ustawy¹³³.

¹²⁹ Główny Urząd Statystyczny / Obszary tematyczne / Przemysł. Budownictwo. Środki trwałe

¹³⁰ ID ankiety: 150490.

¹³¹ ID ankiety: 151322.

¹³² ID ankiety: 150387

¹³³ ID ankiety: 134263.

VIII. Skutki projektowanej ustawy dla sektora finansów publicznych

W DSR projektu w odniesieniu do skutków dla sektora finansów publicznych wskazano, że projekt;

- 1) nie przewiduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa w postaci nowych stałych wydatków oraz dochodów;
- 2) wpływ projektu na budżety gmin będzie co do zasady dodatni;
- 3) w zakresie dochodów przedstawiono wyliczenia wariantowo, przyjmując za podstawę wyliczeń: a) liczbę nieruchomości stanowiących trzecią i kolejną nieruchomość, objętych wyższą stawką podatku (wariant niski – 200 tys., wariant średni – 300 tys., wariant wysoki – 450 tys.); b) średnią wartość 1 m² nieruchomości mieszkalnej – 14.000 zł (nie wyjaśniono podstawy przyjęcia takiej wartości); c) średnią powierzchnię nieruchomości objętej podwyższoną stawką – 50 m²; d) średnią wartość nieruchomości objętych podwyższoną stawką podatku – 700 tys. zł; e) roczny podatek od jednej nieruchomości w pierwszym roku stosowania regulacji – 3.500 zł;
- 4) przyjmując te założenia oszacowano dodatkowe dochody z podatku od nieruchomości:
 - a) dla stawki 0,5%: w wariantcie niskim – 700 mln, w wariantcie średnim – 1.050 mln zł, w wariantcie wysokim – 1.575 mln zł;
 - b) dla stawki 1,5%: w wariantcie niskim – 2.100 mln zł, w wariantcie średnim – 3.150 mln zł, w wariantcie wysokim – 4.725 mln zł;
- 5) w zakresie kosztów wskazano, że projekt może powodować po stronie gmin jednorazowe koszty organizacyjne związane z dostosowaniem procedur wymiaru podatku, formularzy informacji i deklaracji podatkowych oraz systemów informatycznych, których wysokość będzie uzależniona od wielkości gminy, stopnia informatyzacji oraz liczby podatników objętych regulacją. Założono koszt w wysokości od 10 tys. do 50 tys. zł na gminę, co oznacza, że jednorazowy koszt dla wszystkich gmin wahać się będzie od 24,8 mln zł do 123,9 mln zł. Koszty te powinny być poniesione w pierwszym roku stosowania nowych zasad opodatkowania. Nie wskazano danych, na podstawie których przyjęto założenia dotyczące kosztu jednorazowego.

W odniesieniu do skutków projektowanych zmian dla sektora finansów publicznych należy w pierwszej kolejności zaznaczyć, że podatek od nieruchomości stanowi dochód własny gmin oraz miast na prawach powiatu (zob. art. 4 pkt 1 lit. a i art. 5 pkt 1 lit. a u.d.j.s.t.¹³⁴).

W 2025 r. dochody gmin z podatku od nieruchomości wyniosły

¹³⁴ Ustawa z dnia 1 października 2024 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. poz. 1572, ze zm.).

23.764.268 tys. zł i stanowiły 16,7% dochodów własnych gmin (142.583.742 tys. zł) i 10,8% dochodów ogółem gmin (219.943.782 tys. zł)¹³⁵. Dochody miast na prawach powiatu z podatku od nieruchomości wyniosły w 2025 r. 13.969.696 tys. zł i stanowiły 11,6% dochodów własnych tych jednostek (119.976.934 tys. zł) oraz 9,4% dochodów ogółem tych jednostek (148.995.748 tys. zł)¹³⁶.

Projektowana regulacja wpływa przede wszystkim na dochody i wydatki gmin i miast na prawach powiatu.

W zakresie zmian u.ks.wiecz., u.pr.geod. oraz u.zm.ochr.pr.nab. może wpływać na koszty obsługi Centralnej Informacji Ksiąg Wieczystych, systemu informacji o nieruchomościach oraz Portalu DOM. Mając na względzie zakres tych zmian (zob. pkt II Opinii) koszty te mogą zostać sfinansowane z bieżących wydatków instytucji obsługujących te systemy.

Do oszacowania dodatkowych dochodów gmin i miast na prawach powiatu z podatku od nieruchomości przyjęto następujące założenia:

- 1) liczba nieruchomości (budynków i lokali mieszkalnych) objętych podwyższoną stawką podatku – 400.000, oszacowano na podstawie danych Ministerstwa Finansów przedstawionych w informacji dotyczącej rozliczenia ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych za 2024 r oraz NSP 2021 (zob. pkt VI Opinii, s. 36-37);
- 2) przeciętną powierzchnię nieruchomości – 50 m², w wielkości zbliżonej do przeciętnej powierzchni mieszkania wynajmowanego z zasobu gminnego (w 2024 r. – 44,6 m²)¹³⁷;
- 3) wartość 1 m² powierzchni użytkowej dla celów ustalenia podstawy opodatkowania (wartości budynku lub lokalu mieszkalnego) w wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych ogłoszonego przez wojewodów, obowiązującego w poszczególnych województwach od 1 kwietnia do 30 września 2026 r.¹³⁸;
- 4) udział poszczególnych województw w nieruchomościach objętych podwyższoną stawką podatku ustalono na podstawie danych NSP 2021 przyjmując za podstawę wyliczenia liczbę mieszkań zamieszkałych w województwie z podziałem na miasto i obszary wiejskie. Przyjęto, dla uproszczenia wyliczeń, założenie, że 100% mieszkań w miastach znajduje się w miastach wojewódzkich, dla których wojewodowie określają odrębny wskaźnik przeliczeniowy 1 m² powierzchni użytkowej;
- 5) dodatkowe dochody oszacowano dla stawki 0,5% i stawki 1,5%, bez uwzględnienia możliwych wskaźników korekcyjnych przyjmowanych przez radę gminy na podstawie projektowanego art. 5b u.p.lok.;
- 6) pominięto wpływ projektowanych regulacji na dochody z podatku od

¹³⁵ Sprawozdanie z wykonania budżetu państwa za okres od dnia 1 stycznia do dnia 31 grudnia 2025 r. Informacja o wykonaniu budżetów jednostek samorządu terytorialnego, Rada Ministrów, Warszawa 2026, s. 45-46.

¹³⁶ *Ibidem*, s. 112.

¹³⁷ Gospodarka mieszkaniowa w 2024

¹³⁸ Wskaźnik obecnie obowiązujący. Dla celów ustalenia podstawy opodatkowania w 2027 r. według nowych regulacji będzie przyjmowany wskaźnik obowiązujący w dniu 31 grudnia 2026 r. (zob. art. 1 pkt 3 lit. b projektu oraz pkt V i VI Opinii, tabela nr 1 i przypis 114).

nieruchomości od nieruchomości mieszkalnych opodatkowanych stawką z projektowanego art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok (stawka podstawowa). Zob. w tym zakresie art. 8 projektu oraz pkt V Opinii.

Jak wynika z dokonanych szacunków (zob. tabelę nr 3), dodatkowe dochody z podatku od nieruchomości – przy poczynionych założeniach – mogą wynieść rocznie, w warunkach 2026 r.: a) przy stawce 0,5% - 863.939,6 tys. zł (ok. 0,9 mld zł); b) przy stawce 1,5% - 2.591.598,0 tys. zł (ok. 2,6 mld zł).

Co istotne (zob. tabelę nr 3):

po pierwsze – zwraca uwagę nierównomierne rozłożenie dodatkowych wpływów pomiędzy gminy poszczególnych województw. Najwięcej zyskują gminy województwa mazowieckiego (przy stawce 0,5% - 166.289,6 tys. zł, przy stawce 1,5% - 498.912,6 tys. zł), najmniej natomiast gminy województwa opolskiego (przy stawce 0,5% - 14.818,0 tys. zł, przy stawce 1,5% - 44.457,8 tys. zł). Niewiele większe dodatkowe dochody mogą osiągnąć, przy obecnym zasobie mieszkaniowym, gminy województw: świętokrzyskiego (przy stawce 0,5% - 21.475,5 tys. zł), podlaskiego (przy stawce 0,5% - 22.764,2 tys. zł), lubuskiego (przy stawce 0,5% - 23.230,0 tys. zł);

po drugie – ponad 70% dodatkowych dochodów zasili budżety miast, w tym przede wszystkim miast wojewódzkich. W pierwszym roku obowiązywania ustawy (stawka podatku 0,5%) z 863.939,6 tys. zł aż 636.407,3 tys. zł (73,7%) stanowią dochody miast; przy stawce 1,5% dochody miast wyniosą 1.909.163,3 tys. zł wobec 682.434,7 tys. zł dochodów gmin wiejskich;

po trzecie – największy udział w dodatkowych dochodach z podatku od nieruchomości będzie miała Warszawa, przy stawce 0,5% - 133.020,6 tys. zł, co stanowi 80,0% dodatkowych dochodów gmin województwa mazowieckiego (166.289,6 tys. zł), 20,9% dodatkowych dochodów miast (636.407,3 tys. zł) i 15,4% dodatkowych dochodów ogółem (863.939,6 tys. zł). Takie same relacje mają miejsce przy dochodach według stawki 1,5% (dochody Warszawy 399.105,6 tys. zł). Wynika to z dwóch zasadniczych czynników – zasobów mieszkaniowych Warszawy oraz ze wskaźnika przeliczeniowa 1 m² powierzchni użytkowej. Dysproporcja ta może się powiększyć w przypadku przyjmowania dla celów ustalenia wartości nieruchomości ceny rynkowej.

W odniesieniu do kosztów projektowanej reformy opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych należy zauważyć, że proponowany model podatku od nieruchomości może pociągać za sobą wyższe w stosunku do obecnego stanu prawnego koszty wymiaru, kontroli i poboru należnego podatku. Związane jest to z: a) ograniczeniem wynikającym z art. 8 projektu (zakaz ustalania wyższego podatku, w stosunku do dotychczasowych przepisów, od nieruchomości opodatkowanych stawką podstawową (z art. 5a ust. 1 pkt 1 u.p.lok.), a tym samym z możliwością ustalenia podatku niższego w stosunku do obecnego stanu prawnego, co powoduje konieczność obliczania i porównania podatku obliczonego według obu stanów prawnych; b) koniecznością wydawania podwójnych decyzji ustalających wysokość podatku, co wynika z terminu wejścia w życie projektowanej regulacji (1 czerwca 2027 r., a więc w trakcie roku podatkowego) oraz obowiązywania w danym roku podatkowym – przez pierwszych sześć lat od wejścia w życie ustawy – różnych stawek podatkowych (por. art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok.

i art. 9 projektu); c) procedurą wymiaru podatku związaną z weryfikacją liczby i terminu nabycia nieruchomości mieszkalnych przez podatników; d) koniecznością corocznego ustalania podstawy opodatkowania; e) możliwością, jakie dają projektowane regulacje w zakresie optymalizacji podatkowej; f) stosowaniem wskaźników korekcyjnych do podstawy opodatkowania; g) większym prawdopodobieństwem składania odwołań od decyzji wymiarowych w zakresie ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego, co związane będzie z kwestionowaniem cen rynkowych przyjętych do ustalenia podstawy opodatkowania (projekt nakazuje stosowanie cen obowiązujących w gminie, nie daje możliwości zawężania obszaru, dla którego ustalana jest cena rynkowa). W tym zakresie zob. pkt V i VI Opinii.

Projektowane zmiany mogą również wpływać na płynność finansową gmin. Zauważyć bowiem należy, że sam wymiar podatku jest bardziej czasochłonny w stosunku do obecnych regulacji i wymaga corocznego ustalania na nowo podstawy opodatkowania w odniesieniu do wszystkich nieruchomości, nie tylko objętych stawką podwyższoną z art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok., co wynika z dyspozycji art. 8 projektu (konieczność porównania podatku według dotychczasowych i nowych zasad). Biorąc pod uwagę terminy płatności podatku od osób fizycznych (art. 6 ust. 7 u.p.lok.) i dyspozycję art. 47 §1 i 2 o.p. (zob. przypis 67) istnieje niebezpieczeństwo wydania i doręczenia przez organ podatkowy, szczególnie w większych miastach, decyzji wymiarowej po terminie płatności pierwszej lub nawet kolejnych rat, co skutkuje przesunięciem w czasie terminu wpłaty podatku.

Do oszacowania potencjalnych kosztów wydania decyzji ustalających wysokość zobowiązania podatkowego dla osób fizycznych (osoby prawne dokonują samowymiaru – zob. pkt V Opinii) przyjęto następujące założenia:

- 1) liczba wydanych decyzji – ok 10,0 mln¹³⁹ (przyjęto na poziomie liczby mieszkań będących własnością lub współwłasnością osób fizycznych – zob. pkt VI Opinii);
- 2) czas przeznaczony na wymiar – przeciętnie 0,5 godziny;
- 3) przeciętne miesięczne wynagrodzenie w sektorze samorządowym w 2025 r. – 9.260,67 zł¹⁴⁰, tj. przyjmując wymiar czasu pracy w miesiącu 168 godzin – 55,12 zł za godzinę.

Tym samym ewentualne roczne koszty wymiaru podatku dla osób fizycznych według nowych zasad mogą wynieść ok 275 mln zł¹⁴¹. Stanowią one w pierwszym roku obowiązywania ustawy ponad 30% szacowanych dodatkowych wpływów z podatku od nieruchomości¹⁴². W kolejnych latach proporcja ta będzie ulegać zmniejszeniu. Dla dochodów oszacowanych według stawki 1,5% stanowić będą ok. 10% dodatkowych dochodów¹⁴³, co również należy uznać za znaczny udział.

Dodatkowe wpływy z podatku od nieruchomości mogą stanowić

¹³⁹ Zob. NSP 2021, *op.cit.*, s 15.

¹⁴⁰ [Wynagrodzenia w samorządach. Różnica płac między jednostkami nawet 2,5 tys. zł | Serwis Samorządowy PAP](#)

¹⁴¹ $10.000.000 \times 0,5 \text{ godz.} \times 55,12 \text{ zł} = 275.600.000 \text{ zł}$.

¹⁴² $275.600.000 / 863.939.600 \times 100 = 31,9\%$.

¹⁴³ $275.600.000 / 2.591.598.000 \times 100 = 10,6\%$.

w pierwszym roku obowiązywania projektowanych regulacji jedynie 2,3% dochodów gmin i miast na prawach powiatu w 2025 r. z tego tytułu (37.733.964,0 tys. zł); przy stawce 1,5% podatku – 6,9%.

Oceniając projektowane zmiany w kontekście skutków dla finansów publicznych, należy zauważyć, że projekt wprowadza system skomplikowany (grunty i część budynków opodatkowana jest według ich powierzchni użytkowej, natomiast budynki i lokale mieszkalne będą opodatkowane według ich wartości), wymagający większego nakładu pracy w zakresie wymiaru i kontroli, a tym samym drogi. W pierwszym okresie roczne koszty wymiaru podatku mogą stanowić nawet 30% dodatkowych wpływów. Dodatkowo projektowane rozwiązania faworyzują miasta, szczególnie miasta wojewódzkie. Mogą one też wpłynąć negatywnie na płynność finansową gmin i miast na prawach powiatu.

Tabela nr 2

**Mieszkania zamieszkane w Polsce według województw i obszarów
(miasto i wieś)**

Lp	województwo	Liczba mieszkań	Udział w łącznej liczbie mieszkań zamieszka- nych (w %)	Liczba mieszkań w miastach	Udział w mieszka- niach w województ- wie (w%) 5/3
1	2	3	4	5	6
1	dolnośląskie	1.129.673	8,4	844.583	74,8
2	kujawsko-pomorskie	694.605	5,2	461.543	66,4
3	lubelskie	702.058	5,2	376.225	53,6
4	lubuskie	358.329	2,7	253.717	70,8
5	łódzkie	914.733	6,8	642.276	70,2
6	małopolskie	1.121.513	8,3	662.748	59,1
7	mazowieckie	2.048.081	15,2	1.476.688	72,1
8	opolskie	327.992	2,4	198.815	60,6
9	podkarpackie	634.308	4,7	312.232	49,2
10	podlaskie	409.970	3,1	273.460	66,7
11	pomorskie	807.327	6,0	574.096	71,1
12	śląskie	1.630.915	12,1	1.332.642	81,7
13	świętokrzyskie	397.403	3,0	210.683	53,0
14	warmińsko-mazurskie	472.359	3,5	309.880	65,6
15	Wielkopolskie	1.176.459	8,8	725.224	61,6
16	zachodniopomorskie	613.197	4,6	453.218	73,9
	Razem	13.438.922	100,0	9.108.030	X

Opracowanie własne na podstawie danych z NSP 2021

**Dochody podatkowe z podatku od nieruchomości od trzeciego i kolejnych
budynków i lokali mieszkalnych należących do podatnika
(dla mieszkań o powierzchni użytkowej 50 m²)**

Lp	województwo	Liczba miesz- kań ¹⁴⁴	Podatek 1 jednego mieszkania przy stawce podatku ¹⁴⁵		Dochód przy stawce podatku Kol. 3 x kol 4 lub 5 (w tys. zł)	
			0,5%	1,5%	0,5%	1,5%
1	2	3	4	5	6	7
1	dolnośląskie , w tym:	33.600			81.373,1	244.094,2
	Wrocław	25.100	2.586	7.757	64.908,6	194.700,7
	pozostałe	8.500	1.937	5.811	16.464,5	49.393,5
2	kujawsko-pomorskie , w tym:	20.800			38.496,6	115.483,0
	Bydgoszcz	6.900	1.940	5.819	13.386,0	40.151,1
	Toruń	6.900	1.944	5.831	13.413,6	40.233,9
	pozostałe	7.000	1.671	5.014	11.697,0	35.098,0
3	lubelskie , w tym:	20.800			39.669,2	118.986,8
	Lublin	13.800	2.099	6.296	28.966,2	86.884,8
	pozostałe	7.000	1.529	4.586	10.703,0	32.102,0
4	lubuskie , w tym:	10.800			23.230,0	69.700,8
	Zielona Góra i Gorzów Wik.	7.600	2.217	6.652	16.849,2	50.555,2
	pozostałe	3.200	1.994	5.983	6.380,8	19.145,6
5	łódzkie , w tym:	27.200			45.983,2	137.960,4
	Łódź	19.000	1.781	5.344	33.839,0	101.536,0
	pozostałe	8.200	1.481	4.442	12.144,2	36.424,4
6	małopolskie , w tym:	33.200			73.499,6	220.465,6
	Kraków	19.600	2.501	7.502	49.019,6	147.039,2
	pozostałe	13.600	1.800	5.399	24.480,0	73.426,4
7	mazowieckie , w tym:	60.800			166.289,6	498.912,6
	Warszawa	43.800	3.037	9.112	133.020,6	399.105,6
	pozostałe	17.000	1.957	5.871	33.269,0	99.807,0
8	opolskie , w tym:	9.600			14.818,0	44.457,8
	Opole	5.800	1.671	5.013	9.691,8	29.075,4
	pozostałe	3.800	1.349	4.048	5.126,2	15.382,4
9	podkarpackie , w tym	18.800			37.765,6	113.278,0
	Rzeszów	9.200	2.234	6.701	20.552,8	61.649,2
	pozostałe	9.600	1.793	5.378	17.212,8	51.628,8
10	podlaskie , w tym:	12.400			22.764,2	68.280,2
	Białystok	8.200	1.868	5.603	15.317,6	45.944,6
	pozostałe	4.200	1.773	5.318	7.446,6	22.335,6

¹⁴⁴ Zob. tabelę nr 2. Liczbę mieszkań w poszczególnych województwach, z podziałem na miasto i wieś, określono w oparciu o wskaźniki z tabeli nr 2, przyjmując liczbę 400.000 mieszkań objętych wyższą stawką podatku od nieruchomości. Liczbę mieszkań w miastach zaokrąglono do pełnych setek.

¹⁴⁵ Zob. tabelę nr 1 (kol. 7 i 9 – podatek dla mieszkania o powierzchni użytkowej 50 m²).

11	pomorskie, w tym:	24.000			56.507,0	169.497,0
	Gdańsk	17.000	2.479	7.436	42.143,0	126.412,0
	pozostałe	7.000	2.052	6.155	14.364,0	43.085,0
12	śląskie, w tym:	48.400			93.751,6	281.206,4
	Katowice	39.500	1.976	5.927	78.052,0	234.116,5
	pozostałe	8.900	1.764	5.291	15.699,6	47.089,9
13	świętokrzyskie, w tym:	12.000			21.475,5	64.432,2
	Kielce	6.300	1.925	5.775	12.127,5	36.382,5
	pozostałe	5.700	1.640	4.921	9.348,0	28.049,7
14	wielkopolskie, w tym:	35.200			80.653,6	241.968,8
	Poznań	21.600	2.583	7.750	55.792,8	167.400,0
	pozostałe	13.600	1.828	5.483	24.860,8	74.568,8
15	warmińsko-mazurskie, w tym	14.000			28.762,3	86.291,1
	Olsztyn	9.100	2.185	6.556	19.883,5	59.659,6
	pozostałe	4.900	1.812	5.435	8.878,8	26.631,5
16	zachodniopomorskie, w tym:	18.400			38.900,5	116.583,1
	Szczecin	13.500	2.181	6.542	29.443,5	88.317,0
	pozostałe	4.900	1.930	5.789	9.457,0	28.366,1
	razem, w tym	400.000	X	X	863.939,6	2.591.598,0
	miasta	272.900	X	X	636.407,3	1.909.163,3
	pozostałe	127.100	X	X	227.532,3	682.434,7

Opracowanie własne na podstawie danych z NSP 2021

IX. Inne skutki projektowanej ustawy

Nie stwierdzono innych skutków.

X. Zmiana obciążeń administracyjnych

W zakresie obciążeń administracyjnych należy zwrócić uwagę przede wszystkim na:

- 1) nałożenie na osoby fizyczne, które przed dniem wejścia w życie projektowanej ustawy, były podatnikami podatku od nieruchomości, którego przedmiotem opodatkowania były więcej niż dwa budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne lub lokale mieszkalne, obowiązek wskazania, w terminie do 31 stycznia 2027 r., właściwemu organowi podatkowemu budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych, w celu ustalenia nieruchomości podlegających podwyższonej stawce opodatkowania określonej w art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok. w brzmieniu wynikającym z projektu (art. 5 projektu);
- 2) zobowiązanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego do corocznego (na dzień 30 września każdego roku) publikowania w Portalu

XI. Konkluzja

1. Skutki prawne: Podstawowym skutkiem prawnym przyjęcia projektowanej ustawy będzie zmiana zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków i lokali mieszkalnych – zastąpienie dotychczasowego modelu, w którym podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia użytkowa budynków lub ich części, modelem, w którym podstawę opodatkowania stanowić będzie wartość budynków i lokali mieszkalnych ustalona według wskazanych w u.p.lok. przeliczników.

Projekt budzi zastrzeżenia co do: a) zakresu obowiązku podatkowego w odniesieniu do budynków i lokali mieszkalnych; b) wymiaru podatku od tych budynków i lokali; c) zakresu delegacji ustawowej dla rady gminy do wprowadzenia współczynników korekcyjnych dotyczących podstawy opodatkowania; d) możliwości podejmowania przez podatników czynności mających na celu niedozwoloną optymalizację podatkową; e) zmiany zasad opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych w trakcie roku podatkowego; f) ukształtowania podstawy opodatkowania i stawek podatkowych w sposób, który prowadzi do uprzywilejowania gmin z nowszym budownictwem mieszkaniowym oraz gmin, w których występuje większy obrót nieruchomościami mieszkalnymi; g) wyższego opodatkowania budynków i lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem w stosunku do budynków i lokali mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej. Poza tym w wielu aspektach projekt może budzić zastrzeżenia co do zgodności z Konstytucją: zasadami poprawnej legislacji (określoność obowiązku podatkowego), równości (uprzywilejowanie podmiotów wskazanych w art. 5a ust. 8 u.p.lok.), a także zakazu retroakcji (zmiana zasad opodatkowania w trakcie roku podatkowego).

2. Skutki społeczne: Projektowana ustawa w zakresie zmian w u.p.lok. oddziałuje bezpośrednio na: a) podatników podatku od nieruchomości, b) organy gmin (wójtów burmistrzów, prezydentów miast – w zakresie wymiaru, kontroli i poboru podatku, oraz rady gminy – w zakresie ustalania współczynników korygujących podstawę opodatkowania), c) samorządowe organy odwoławcze, d) sądy administracyjne. Pośrednio może oddziaływać na inwestorów, wynajmujących budynki i lokale mieszkalne, najemców tych budynków i lokali, przedsiębiorstwa budowlane.

W kontekście skutków społecznych projektu należy zwrócić uwagę na: a) znaczne (początkowo dwudziesto- i więcej krotne) podwyższenie podatku od nieruchomości dla podatników posiadających więcej niż dwa budynki i lokale mieszkalne, przy czym począwszy od trzeciego budynku i lokalu mają one być opodatkowane podwyższoną stawką bez względu na to, czy stanowią pustostan (są faktycznie niezamieszkane), czy też są wynajmowane innym osobom w celu zaspokojenia ich potrzeb mieszkaniowych; b) wyższe opodatkowanie budynków i lokali mieszkalnych przeznaczonych na wynajem niż budynków i ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej; c) preferencyjne opodatkowanie budynków i lokali mieszkalnych pozostających w dyspozycji

państwowych osób prawnych, spółdzielni mieszkaniowych, społecznych agencji najmu, społecznych inicjatyw mieszkaniowych; d) regulacje dające możliwość optymalizacji podatkowej, których wykorzystanie przez podatników może nie tylko wpływać na wysokość dochodów podatkowych z podatku od nieruchomości, lecz również prowadzić w perspektywie długoterminowej do konfliktów majątkowych (spadkowych) i rozpadu więzi rodzinnych; e) możliwość przerzucenia części lub całości kosztów podatku na najemców, co zwiększy koszty najmu i wpłynie negatywnie na sytuację finansową rodzin, których nie stać na zakup mieszkania.

3. Skutki gospodarcze: Projekt, z uwagi na jego wpływ na wysokość czynszów najmu, może wpłynąć na finanse gospodarstw domowych, a tym samym na strukturę wydatków osób fizycznych, co może mieć wpływ na poszczególne sektory gospodarki.

Wprowadzenie projektowanych regulacji podwyższających kilkudziesięciokrotnie wysokość podatku od trzeciego i kolejnych budynków i lokali mieszkalnych może zachęcić do inwestowania poza granicami Polski, szczególnie biorąc pod uwagę brak wpływu posiadania nieruchomości mieszkalnych zagranicą na wysokość podatku w Polsce. Może to wpłynąć na sektor budownictwa mieszkaniowego (zmniejszenie zatrudnienia, niższe przychody) oraz – z uwagi na powiązanie z budownictwa z innymi sektorami gospodarki – na te sektory.

4. Skutki finansowe: Projekt może wpływać na dochody i wydatki gmin i miast na prawach powiatu, dla których podatek od nieruchomości stanowi dochód własny.

Jak wynika z dokonanych szacunków dodatkowe dochody z podatku od nieruchomości – przy poczynionych założeniach – mogą wynieść rocznie, w warunkach 2026 r.: a) przy stawce 0,5% - 863.939,6 tys. zł (ok. 0,9 mld zł); b) przy stawce 1,5% - 2.591.598,0 tys. zł (ok. 2,6 mld zł). Co istotne: po pierwsze – zwraca uwagę nierównomierne rozłożenie dodatkowych wpływów pomiędzy gminy poszczególnych województw; po drugie – ponad 70% dodatkowych dochodów zasili budżety miast, w tym przede wszystkim miast wojewódzkich; po trzecie – największy udział w dodatkowych dochodach z podatku od nieruchomości będzie miała Warszawa (ok. 20,9% dodatkowych dochodów miast i 15,4% dodatkowych dochodów ogółem).

Ewentualne roczne koszty wymiaru podatku dla osób fizycznych według nowych zasad mogą wynieść – przy poczynionych założeniach – ok 275 mln zł.

Projekt wprowadza system skomplikowany, wymagający większego nakładu pracy w zakresie wymiaru i kontroli, a tym samym drogi. W pierwszym okresie roczne koszty wymiaru podatku mogą stanowić nawet 30% dodatkowych wpływów. Dodatkowo projektowane rozwiązania faworyzują miasta, szczególnie miasta wojewódzkie. Mogą one też wpłynąć negatywnie na płynność finansową gmin i miast na prawach powiatu.

5. Skutki administracyjne: W zakresie obciążeń administracyjnych należy zwrócić uwagę przede wszystkim na nowe obowiązki informacyjne osób fizycznych w zakresie przekazywania organom podatkowym informacji o posiadanych nieruchomościach mieszkalnych (art. 5 projektu) oraz zobowiązanie Ubezpieczeniowego Funduszu Gwarancyjnego do corocznego (na dzień 30 września każdego roku) publikowania w Portalu DOM średnich cen transakcyjnych m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych albo domów

jednorodzinnych dla obszaru danej gminy.

6. Rozwiązania zagraniczne: W większości państw członkowskich UE występują podatki od nieruchomości, gdzie podstawę opodatkowania stanowi różnie określona wartość nieruchomości, która jednak zazwyczaj, w zależności od sposobu jej szacowania, może znacznie różnić się od rzeczywistej wartości rynkowej nieruchomości. Na przykład w Austrii podstawę opodatkowania stanowi administracyjnie ustalana wartość nieruchomości, w Holandii rynkowa wartość nieruchomości szacowana przez gminę, w Irlandii rynkowa wartość nieruchomości szacowana przez właściciela, a w Niemczech wartość nieruchomości ustalana według ustawowych parametrów opartych na cechach nieruchomości, z odrębnymi modelami w części krajów związkowych. W niektórych państwach przy określaniu wartości nieruchomości wykorzystuje się szacowaną wartość dochodu z czynszu (np. w Belgii, Francji i Luksemburgu). W Chorwacji, Czechach (w przypadku podatku od budynków i lokali), Rumunii (w pewnym zakresie) i Słowacji (w przypadku podatku od budynków oraz mieszkań i lokali użytkowych) podstawa opodatkowania uzależniona jest przede wszystkim od powierzchni nieruchomości, przy uwzględnieniu m.in. kryteriów lokalizacyjnych i cech nieruchomości.

Autorzy:

Dr Jacek Kulicki, specjalista ds. finansów publicznych (pkt I-III, V-VIII, X, XI.1-5)

Dr Danuta Adamiec, specjalistka w Wydziale Studiów Komparatystycznych (pkt IV, XI.6)

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Piotr Chybalski

/podpisano elektronicznie/

Deskryptory bazy REX: OSR, projekt ustawy, podatki, podatek od towarów i usług, podatek akcyzowy, podatek od sprzedaży detalicznej

Weryfikacja: Tomasz Jaroszyński (pkt I-III), Dobromir Dziewulak (pkt IV, XI.6), Agnieszka Tomaszewska (pkt V i XI.1), Olga Olkowska (pkt VI-VIII, X, XI.2-5)