



SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
X kadencja

Druk nr 2848
Warszawa, 20 marca 2026 r.

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i na podstawie art. 32 ust. 2 regulaminu Sejmu niżej podpisani posłowie wnoszą projekt ustawy:

- o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw.

Do reprezentowania wnioskodawców w pracach nad projektem ustawy upoważniamy panią posłankę Annę Marię Żukowską.

(-) Włodzimierz Czarzasty; (-) Jacek Czerniak; (-) Agnieszka Dziemianowicz-Bąk; (-) Krzysztof Gawkowski; (-) Daria Gosek-Popiołek; (-) Katarzyna Kotula; (-) Piotr Kowal; (-) Anita Kucharska-Dziedzic; (-) Marcin Kulasek; (-) Wanda Nowicka; (-) Dorota Olko; (-) Arkadiusz Sikora; (-) Wiesław Szczepański; (-) Andrzej Szejna; (-) Tadeusz Tomaszewski; (-) Tomasz Trela; (-) Katarzyna Ueberhan; (-) Joanna Wicha; (-) Dariusz Wieczorek; (-) Anna Maria Żukowska.

U S T A W A

z dnia 2026 r.

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw¹⁾

Art. 1. W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707) wprowadza się następujące zmiany:

- 1) w art. 1a:
 - a) po pkt 1 dodaje się pkt 1a i 1b w brzmieniu:
 - „1a) budynek mieszkalny jednorodzinny – budynek mieszkalny jednorodzinny w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, 1080, 1535, 1673 i 1847);
 - 1b) lokal mieszkalny – samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2026 r. poz. 232);”
 - b) w pkt 2b skreśla się wyrazy „(Dz. U. z 2025 r. poz. 418)”;
- 2) w art. 3 w ust. 4 po wyrazach „ust. 4a–6” dodaje się wyrazy „i art. 5a ust. 6”;
- 3) w art. 4 w ust. 1:
 - a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:
 - „2) dla budynków niebędących budynkiem mieszkalnym jednorodzinny lub lokalem mieszkalnym lub ich części – powierzchnia użytkowa;”
 - b) po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:
 - „2a) dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych – wartość ustalana jako iloczyn liczby m² ich powierzchni użytkowej oraz:
 - a) średniej ceny transakcyjnej m² 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 ustalana jest wysokość podatku, w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami, 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, z 2025 r. poz. 758, 1077, 1167 i 1669 oraz z 2026 r. poz. 27) albo w przypadku braku dostępnych danych o których mowa w lit. a
 - b) 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

¹⁾ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawę 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 2023 r. poz. 725), obowiązującego na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy, na który ustalana jest wysokość podatku, na terenie gminy, w której jest położony przedmiot opodatkowania.”;

4) w art. 5 w ust. 1 w pkt 2:

a) uchyla się lit. a,

b) lit. b otrzymuje brzmienie:

„b) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 35,53 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,”;

5) po art. 5 dodaje się art. 5a i art. 5b w brzmieniu:

„Art. 5a. 1. Stawka podatku od budynku mieszkalnego jednorodzinnego i lokalu mieszkalnego wynosi:

1) 0,02% wartości dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego i lokalu mieszkalnego, który jest pierwszym albo drugim budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym lub lokalem mieszkalnym nabytym przez podatnika;

2) w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego trzeci albo kolejny budynek mieszkalny jednorodzinny lub lokal mieszkalny nabyty przez podatnika:

a) 0,5% wartości w pierwszym roku od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających podatek od wartości nieruchomości,

b) w każdym kolejnym roku stawka podatku ulega zwiększeniu o 0,1 punktu procentowego do maksymalnie 1,5% wartości.

2. Przy ustalaniu stawki podatku, o której mowa w ust. 1, bierze się pod uwagę wszystkie budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, których właścicielem lub współwłaścicielem jest podatnik.

3. Stawkę, o której mowa w art. 5a ust.1 pkt 2 oblicza się od trzeciego i kolejnego przedmiotu opodatkowania liczonego zgodnie z kolejnością ustaloną według dnia nabycia.

4. W przypadku gdy podatnik, będący właścicielem co najmniej jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, nabywa w tym samym dniu więcej niż jeden taki budynek lub lokal, dla ustalenia stawki podatku określonej w ust. 1 pkt 1 za pierwszy przyjmuje się budynek mieszkalny jednorodzinny lub lokal mieszkalny o najniższej wartości.

5. W przypadku gdy budynek mieszkalny jednorodzinny lub lokal mieszkalny stanowi współwłasność, wysokość podatku ustala się odpowiednio do liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych, będących przedmiotem opodatkowania każdego współwłaściciela.

6. W przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego i lokalu mieszkalnego odpowiedzialność solidarna za zobowiązanie podatkowe, o której mowa w art. 3 ust. 4, ogranicza się do wysokości stawki, według której ustalono podatek dla danego współwłaściciela.

7. Niezależnie od liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych stanowiących przedmiot opodatkowania danego podatnika, stawce podatku, o której mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają:

- 1) budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne będące własnością państwowej osoby prawnej, spółdzielni mieszkaniowej, towarzystwa budownictwa społecznego, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub społecznej agencji najmu;
- 2) budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne dzierżawione przez społeczną agencję najmu lub będące mieszkaniem treningowymi lub wspomaganymi;
- 3) budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach, w których są obiekty budowlane uznane za budowle ochronne na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1907 oraz z 2025 r. poz. 1705);
- 4) budynki mieszkalne jednorodzinne, w których wartość wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną EP [kWh/(m²·rok)], obliczona według przepisów wydanych na podstawie art. 15 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 101) wynosi 70 lub mniej;
- 5) lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, w których wartość wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną EP [kWh/(m²·rok)], obliczona według przepisów wydanych na podstawie art. 15 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków wynosi 65 lub mniej.

Art. 5b. Rada gminy może, w drodze uchwały, zmniejszyć lub zwiększyć podstawę opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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:

- 1) rok budowy;
 - 2) lokalizację;
 - 3) powierzchnię działki;
 - 4) powierzchnię budynku;
 - 5) inne cechy wpływające na zmniejszenie lub zwiększenie wartości przedmiotu opodatkowania.”;
- 6) w art. 6 w ust. 13 po wyrazach „podatku od nieruchomości” dodaje się wyrazy „, w tym ustalenia liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych będących przedmiotem opodatkowania i daty ich nabycia”;
- 7) w art. 7a w ust. 3 w zdaniu drugim po wyrazach „przedmiotu opodatkowania” dodaje się wyrazy „, w tym datę nabycia budynku mieszkalnego jednorodzinnego albo lokalu mieszkalnego”.

Art. 2. W ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (Dz. U. z 2025 r. poz. 341, 1669, 1792 i 1793) w art. 36⁴ po ust. 16 dodaje się ust. 16a w brzmieniu:

„16a. Centralna Informacja umożliwia organom podatkowym właściwym dla ustalania podatku od nieruchomości, w celu ustalenia stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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. 3. W ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 i 1824 oraz z 2025 r. poz. 1019, 1542 i 1792) w art. 24b:

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

„2a. Zintegrowany system informacji o nieruchomościach udostępniany jest gminom w celu uzyskania informacji niezbędnych do ustalenia stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych.”;

2) ust. 4 otrzymuje brzmienie:

„4. Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb i standardy techniczne tworzenia i prowadzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień, o których mowa w ust. 1 pkt 3, oraz zakres i sposób udostępniania informacji, o których mowa w ust. 2a, mając na uwadze usprawnienie funkcjonowania systemu informacyjnego państwa dotyczącego nieruchomości, przez tworzenie rozwiązań umożliwiających zapewnienie spójności i aktualności danych dotyczących nieruchomości, zawartych w różnych rejestrach publicznych, automatyzację procesów ich aktualizacji, a także jak najszerze wykorzystanie informacji zgromadzonych w tych rejestrach do celów publicznych, oraz uwzględniając stan informatyzacji tych rejestrów i potrzebę sprawnego ustalania stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych.”.

Art. 4. W ustawie 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. poz. 1669) w art. 1 w pkt 6 w dodawanym art. 56f ust. 1 otrzymuje brzmienie:

“1. Ubezpieczeniowy Fundusz Gwarancyjny upublicznia w Portalu DOM, w tym na mapie, następujące informacje statystyczne:

- 1) o średnich cenach transakcyjnych lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych lub średnich cenach transakcyjnych m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych, lub medianach tych cen transakcyjnych,
- 2) o liczbie transakcji, z których pochodzą ceny transakcyjne uwzględnione przy generowaniu informacji, o których mowa w pkt 1,
- 3) średnich cenach transakcyjnych m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych dla obszaru danej gminy, na dzień 30 września każdego roku – z możliwością dokonania przez użytkownika Portalu DOM dyspozycji ich zawężenia do wybranej lokalizacji, charakterystyki nieruchomości lub transakcji oraz okresu nie dłuższego niż dwa lata poprzedzające dokonanie dyspozycji takiego zawężenia.”;

Art. 5. Osoby fizyczne, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy, były podatnikami podatku od nieruchomości, którego przedmiotem opodatkowania były więcej niż dwa budynki mieszkalne jednorodzinne lub lokale mieszkalne wskazują, w terminie do 31 stycznia 2027 r., właściwemu organowi podatkowemu budynki mieszkalne jednorodzinne lub

lokale mieszkalne, w celu ustalenia nieruchomości podlegających stawce opodatkowania określonej w art. 5a ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1.

Art. 6. 1. W 2027 r. podatnicy, o których mowa w art. 6 ust. 9 ustawy zmienianej w art. 1, mogą składać deklaracje na podatek od nieruchomości na rok 2027 w terminie do dnia 31 marca 2027 r., jeżeli spełnią warunki określone w ust. 2.

2. W celu skorzystania z uprawnienia, o którym mowa w ust. 1, podatnicy są obowiązani:

- 1) złożyć do właściwego organu podatkowego w terminie do dnia 31 stycznia 2027 r. pisemne zawiadomienie o skorzystaniu z tego uprawnienia, zawierające:
 - a) nazwę organu podatkowego, do którego zawiadomienie jest kierowane,
 - b) nazwę podatnika składającego zawiadomienie, adres jego siedziby oraz jego identyfikator podatkowy,
 - c) oświadczenie o skorzystaniu z uprawnienia do złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2027 w terminie do dnia 31 marca 2027 r.;
- 2) bez wezwania organu podatkowego, wpłacić na rachunek właściwej gminy miesięczne raty podatku od nieruchomości:
 - a) za styczeń – w terminie do dnia 31 stycznia 2027 r.,
 - b) za luty – w terminie do dnia 15 lutego 2027 r.,
 - c) za marzec – w terminie do dnia 15 marca 2027 r.

– w wysokości odpowiadającej średniej miesięcznej kwocie należnego podatku za 2026 r.

3. W przypadku gdy uiszczone raty, o których mowa w ust. 2, są:

- 1) niższe niż raty podatku od nieruchomości wynikające ze złożonej deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2027 za miesiące, za które zostały uiszczone, brakująca kwota podatku pozostała do zapłaty podlega, bez wezwania organu podatkowego, wpłacie na rachunek właściwej gminy w terminie do dnia 31 marca 2027 r., przy czym kwota wpłacona w tym terminie nie stanowi zaległości podatkowej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2025 r. poz. 111, 497, 621, 622, 769, 820, 1203, 1235, 1414, 1417, 1669, 1804 i 1863);
- 2) wyższe niż raty podatku od nieruchomości wynikające ze złożonej deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2026 za miesiące, za które zostały uiszczone, kwota powstałej różnicy nie stanowi nadpłaty w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, a do jej zaliczenia lub zwrotu przepis art. 76 tej ustawy stosuje się odpowiednio.

Art. 7. Podstawa wymiaru podatku od nieruchomości, o której mowa w art. 4 ust. 1 pkt 2a lit. a ustawy zmienianej w art. 1 w brzmieniu nadanym niniejszą ustawą, może być zastosowana do wymiaru podatku należnego od roku 2028.

Art. 8. W okresie 5 lat od dnia wejścia w życie niniejszej ustawy kwota podatku od nieruchomości należnego od budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, podlegającego stawce, o której mowa w art. 5a ust. 1 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1, nie może być wyższa niż kwota podatku, jaka byłaby należna od tego przedmiotu opodatkowania przy zastosowaniu stawki podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych określonej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707, 726 i 1113).

Art. 9. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia 2027 r.

UZASADNIENIE

Zgodnie z art. 75 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. Przepis stanowi, że to państwo ponosi odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, co wynika z obowiązku prowadzenia aktywnej polityki przeciwdziałającej bezdomności i wspierającej budownictwo socjalne. Przepis ten nie ma charakteru wyłącznie programowego, lecz wyznacza konkretny standard działania władz publicznych, który oznacza konieczność zapewnienia realnych warunków do posiadania dachu nad głową. Tym samym odpowiedzialność za bezpieczeństwo mieszkaniowe obywateli spoczywa na państwie, więc nie może być przerzucana wyłącznie na mechanizmy rynkowe czy indywidualne możliwości jednostek.

W Polsce mamy do czynienia z problemem niedostatecznego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Przyczyny takiego stanu rzeczy to w szczególności:

- niskie dochody osób nieposiadających własnego mieszkania,
- wysokie koszty budowy i nabycia gotowych mieszkań,
- wysokie koszty najmu,
- mała liczba tanich mieszkań na wynajem,
- wieloletnie zaniedbania dotyczące programów wspierających rozwój form budownictwa społecznego i komunalnego.

Część powyższych przyczyn to skutek uwarunkowań rynkowych przejawiających się w gromadzeniu nieruchomości mieszkalnych przez osoby, które nabywają mieszkania w celach komercyjnych na wynajem lub jako lokatę kapitału. Takie mieszkania stoją puste albo wynajmowane są za wygórowany czynsz. Celem projektowanej regulacji jest ograniczenie zjawiska nieefektywności wykorzystywania zasobów mieszkaniowych oraz ułatwienie dostępu do mieszkań dla rodzin oraz osób o niższych dochodach. Wprowadzane rozwiązania mają prowadzić do ograniczenia nierówności w dostępie do mieszkań oraz stanowić motywację do lepszego wykorzystywania istniejących zasobów mieszkaniowych. Pośrednim efektem zmian będzie także ograniczenie działań spekulacyjnych na rynku nieruchomości.

Jedną z przyczyn gromadzenia mieszkań, które nie są efektywnie wykorzystywane do zaspokajania zasobów mieszkaniowych, jest brak mechanizmów prawnych zapobiegających temu zjawisku. W szczególności przejawia się to w jednakowym opodatkowaniu wszystkich nieruchomości mieszkalnych. Stawki podatku od nieruchomości od powierzchni mieszkalnych budynków jednorodzinnych i mieszkań są najniższe w porównaniu z pozostałymi przedmiotami opodatkowania podatkiem od nieruchomości. Jest to rozwiązanie słuszne, ale tylko w odniesieniu do przypadków, w których w domu jednorodzinnym lub mieszkaniu mieszka jego właściciel, zaspokajając swoje potrzeby mieszkaniowe lub gdy w mieszkaniu mieszka najbliższa rodzina właściciela. Posiadanie większej liczby mieszkań związane jest często z lokowaniem kapitału, zarobkiem na wynajmie lub szybkim obrotem rynkowym poprzez tzw. „flipowanie” mieszkań, czyli zjawisko polegające na zakupie mieszkań w niskiej cenie, a następnie szybkiej

ich odsprzedaży z zyskiem. W takich przypadkach podatek od nieruchomości powinien być większy, adekwatny do celów jakim faktycznie służą mieszkania.

Należy podkreślić, że rozwiązania dotyczące podatku od powierzchni mieszkalnych przyjęte w wielu państwach, w tym w większości krajów Unii Europejskiej przyjmują jako podstawę opodatkowania wartość nieruchomości, ustalaną w różny sposób. Często wartość ta różni się od rzeczywistej wartości rynkowej. W niektórych krajach wartość przyjmowana jest według wartości dochodu uzyskiwanego z tytułu jej najmu, a stawki podatku ustalane są progresywnie od wartości opodatkowanej nieruchomości²⁾. 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 mieszkaniowych³⁾.

Projektodawcy stają na stanowisku, że także w Polsce powinny nastąpić gruntowne zmiany w zasadach opodatkowania powierzchni mieszkalnych. Przede wszystkim przedmiotem projektu jest zmiana podstawy opodatkowania. Obecnie podatek od budynków mieszkalnych naliczany jest według stawki ustalonej za 1 m² powierzchni użytkowej. Zgodnie z obwieszczeniem Ministra Finansów i Gospodarki z dnia 1 sierpnia 2025 r. w sprawie górnych granic stawek kwotowych podatków i opłat lokalnych na rok 2026 (M.P. poz. 726) maksymalna stawka podatku od budynków mieszkalnych jaką może przyjąć gmina to od 1,25 zł. Oznacza to, że maksymalny podatek od mieszkania o powierzchni 50 m² to 62,50 zł. Stawka ta jest taka sama dla wszystkich rodzajów nieruchomości mieszkalnych, niezależnie od liczby lokali i budynków mieszkalnych, których właścicielem jest dany podatnik. Gminy, korzystając ze swoich uprawnień mogą przyjmować stawkę niższą. W praktyce stawka maksymalna jest stosowana relatywnie rzadko⁴⁾. Projekt przewiduje, że podstawą opodatkowania nieruchomości mieszkalnych będzie ich wartość. W tym celu wyodrębnione zostaną dwa nowe przedmioty opodatkowania – budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalnych. Podstawą ich opodatkowania będzie alternatywnie:

- iloczyn m² ich powierzchni użytkowej oraz średniej ceny transakcyjnej m² 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 ustalana jest wysokość podatku, w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniem, 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 albo

²⁾ Informacja na temat przepisów regulujących podatek od nieruchomości w państwach członkowskich Unii europejskiej, Opinia Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu z dnia 7 listopada 2025 r. BEOS-WOSR-2158/25.

³⁾ Szerzej na temat uwarunkowań systemów podatkowych i dostępności powierzchni mieszkaniowych – Wpływ podatku katastralnego na rynek nieruchomości mieszkaniowych w państwach UE – analiza skutków, studia przypadków, Opinia Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu z dnia 8 listopada 2025 r. BEOS-WOSR-2158/25.

⁴⁾ Na 20 wybranych przypadkowo uchwał rad gmin w sprawie stawek podatku od nieruchomości na rok 2026 z obszaru Województwa Mazowieckiego tylko dwie gminy przyjęły maksymalną stawkę 1,25 zł za m².

- iloczyn m^2 powierzchni użytkowej oraz wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m^2 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.

Obecnie wskaźnik przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych określany przez wojewodę jest jedynym parametrem, który może posłużyć jako podstawa ustalenia wartości budynków i lokali mieszkalnych. Natomiast od 2 czerwca 2027 r. zaczną obowiązywać przepisy o Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniem wprowadzone ustawą 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. Dlatego projekt przewiduje, że ustalanie podstawy wymiaru na podstawie danych z tego portalu będzie mogło następować dla podatków należnych od 2028 r. Natomiast wymiar podatku w odniesieniu do konkretnego budynku lub lokalu mieszkalnego zależeć będzie od ich liczby u danego podatnika. W roku 2027 w przypadku, kiedy podatnik będzie posiadał jeden lub dwa przedmioty opodatkowania stawka podatku wyniesie 0,02%. Podatek za mieszkanie o powierzchni 56 m^2 w położone w gminie na terenie województwa mazowieckiego, z wyłączeniem m. st. Warszawy, w roku 2026, po zaokrągleniu, wyniosłby 78 zł., a mieszkania na terenie dla m. st. Warszawy – 123 zł⁵⁾. Natomiast stawka dla trzeciego i kolejnych budynków jednorodzinnych i lokali mieszkalnych tego samego podatnika wyniesie 0,5% w pierwszym roku, co wyniosłoby w 2026 r. odpowiednio 1911 zł i 3075 zł. Taki podatek w ocenie projektodawców ograniczy „kumulowanie” substancji mieszkaniowej w celach innych niż zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych właścicieli. Dodatkowo w przepisie przejściowym wprowadzono mechanizm ograniczający wysokość podatku w pierwszych latach obowiązywania ustawy, polegający na ustaleniu maksymalnej kwoty podatku na poziomie odpowiadającym maksymalnej wysokości podatku, jaka wynikałaby z zastosowania przepisów dotychczasowego systemu opodatkowania. Rozwiązanie to ma na celu ochronę podatników przed możliwym nieznacznym wzrostem obciążeń oraz zapewnienie stopniowego i płynnego przejścia do nowego modelu opodatkowania.

Dla uwzględnienia szczególnych uwarunkowań i potrzeb społecznych proponuje się szeroki zakres zwolnień z podwyższonej stawki podatku. Dotyczyć to będzie mieszkań związanych z budownictwem społecznym i komunalnym oraz wykorzystywanych w ramach pomocy społecznej na mieszkania treningowe lub wspomagane. Nadto, przewiduje się zwolnienie z podwyższonej stawki dla przedmiotów opodatkowania znajdujących się w budynkach, w których znajdują się schrony i ukrycia uznane za budowle ochronne w trybie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, a także zwolnienie budynków i lokali mieszkalnych spełniających obecnie obowiązujące normy wartości wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną (EP).

Biorąc pod uwagę, że zaproponowany sposób ustalania wartości nieruchomości opiera się na sztywnych, ustalanych dla całego województwa lub miasta wojewódzkiego wskaźnikach odtworzeniowych, nieuwzględniających zwiększenia lub zmniejszenia wartości ze względu na

⁵⁾ Obliczono na podstawie obwieszczenia Wojewody Mazowieckiego z dnia 30 września 2025 r. w sprawie ustalenia wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla województwa mazowieckiego (Dz. Urz. Woj. Maz poz. 8290).

realną wartość konkretnej nieruchomości, projekt przewiduje, że rada gminy będzie mogła w drodze uchwały, zmniejszyć lub zwiększyć podstawę opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych na terenie gminy lub jej części, poprzez ustalenie współczynników korygujących w zakresie od 0,2 do 2 podstawy opodatkowania ze względu na rok budowy, lokalizację, powierzchnię działki, powierzchnię budynku lub inną cechę wpływającą na zmniejszenie lub zwiększenie wartości przedmiotu opodatkowania. Uchwała będzie także narzędziem do dostosowania stawek podatku od nieruchomości do lokalnych uwarunkowań, w których obecnie niektóre gminy stosują stawki znacznie niższe niż górne określone w corocznym obwieszczeniu Ministra Finansów.

Zmianie nie ulegną natomiast zasady opodatkowania podatkiem od nieruchomości powierzchni mieszkalnych wykorzystywanych na działalność gospodarczą. Nadal będą objęte stawką za metr kwadratowy użytkowanej powierzchni mieszkalnej (na rok 2026 maksymalna stawka to 35,53 zł od 1 m² powierzchni użytkowej).

Proponuje się, aby nowelizacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., co pozwoli podatnikom i gminom właściwie przygotować się do nowych zasad. W związku z tym przewidziano także stosowne przepisy przejściowe związane z koniecznością zgłaszania budynków i lokali mieszkalnych objętych podwyższoną stawką. Projekt zawiera również zmiany w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne wprowadzające dodatkowe uprawnienia dla gmin w zakresie pozyskiwania informacji niezbędnych dla prawidłowego wymiaru podatku od nieruchomości mieszkalnych. Dodatkowo dokonuje nowelizacji ustawy 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, aby wprowadzić obowiązek podawania w Portalu DOM danych umożliwiających określić podstawę opodatkowania, jeżeli rada gminy zdecyduje się na taki sposób jej ustalania.

Należy podkreślić, że proponowane rozwiązanie w zakresie ustalania wartości przedmiotu opodatkowania powierzchni mieszkalnych, opierające się na wskaźniku przeliczeniowym kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej, ma charakter przejściowy. Docelowo, po wdrożeniu powszechnej taksacji nieruchomości oraz mechanizmów pozwalających ustalać ich wartość według cen rynkowych, w tym z wykorzystaniem danych gromadzonych w Portalu DOM, podstawą opodatkowania powinna być wartość katastralna nieruchomości.

Wejście w życie ustawy wymaga wydania dwóch rozporządzeń:

1. Na podstawie art. 6 ust. 13 minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, wzory formularzy, o których mowa w ust. 6 i ust. 9 pkt 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Projekt rozporządzenia będzie powielał dotychczasowe przepisy rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 30 maja 2019 r. w sprawie wzorów informacji o nieruchomościach i obiektach budowlanych oraz deklaracji na podatek od nieruchomości (Dz. U. poz. 1104), z tym że w formularzach zostaną ustalone miejsca, w których wykazywane mają być budynki jednorodzinne mieszkalne i lokale mieszkalne oraz dane dotyczące stawki jakie mają być stosowane w odniesieniu do nich.
2. Na podstawie art. 24b ust. 4 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne Rada Ministrów określi, w drodze rozporządzenia, sposób, tryb i standardy

techniczne tworzenia i prowadzenia zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, treść, formę i sposób przekazywania zawiadomień, o których mowa w ust. 1 pkt 3, oraz zakres i sposób udostępniania informacji, o których mowa w ust. 2a. Projekt rozporządzenia będzie powielał dotychczasowe przepisy rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 października 2022 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (Dz. U. poz. 2469 oraz z 2023 r, poz. 2976), z tym że dodane zostaną przepisy o zakresie i sposobie udostępniania gminom informacji niezbędnych do ustalenia stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych umożliwiające organom podatkowym weryfikację informacji związanych z ustaleniem podatku od powierzchni mieszkalnych.

Projekt jest zgodny z prawem Unii Europejskiej.

DEKLAROWANE SKUTKI REGULACJI (DSR) **projektu ustawy**

Informacja o projekcie

a) Tytuł projektu:

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw

b) Przedstawiciel wnioskodawcy:

Anna-Maria Żukowska

I. Część wstępna

[1] Zwięzły opis zidentyfikowanego problemu i proponowanych rozwiązań.

Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce od wielu lat charakteryzuje się strukturalną nierównowagą pomiędzy dostępnością mieszkań a poziomem dochodów części społeczeństwa, co przekłada się na trudności w zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych.
--

Przedmiotem proponowanych zmian jest problem z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych znacznej części społeczeństwa wynikający z:

- | |
|---|
| <ul style="list-style-type: none">– niedoboru tanich mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym,– wysokich kosztów najmu powierzchni mieszkalnych,– nieefektywnego wykorzystania zasobów mieszkaniowych zgodnie z ich podstawowym celem,– spekulacyjnego obrotu nieruchomościami, którego skutkiem jest zawyżanie cen rynkowych. |
|---|

Proponuje się zmiany w zasadach ustalania podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych polegające na:

- przyjęciu jako podstawy opodatkowania wartości budynku jednorodzinnego mieszkalnego i lokalu mieszkalnego,
- wprowadzeniu progresywnej stawki podatku uzależnionej od liczby posiadanych budynków jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych; stawka większa stosowana będzie dla trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych podatnika.

Wybór instrumentu podatkowego jako narzędzia realizacji celu regulacji wynika z jego bezpośredniego oddziaływania na decyzje ekonomiczne podmiotów działających na rynku nieruchomości. Zróżnicowanie wysokości podatku w zależności od liczby posiadanych nieruchomości prowadzi do zwiększenia kosztów utrzymywania lokali wykorzystywanych w celach inwestycyjnych, co ogranicza opłacalność spekulacyjnego obrotu oraz sprzyja zwiększeniu dostępności mieszkań na cele mieszkaniowe. Projektowane rozwiązanie ma charakter proporcjonalny, gdyż podstawowa stawka podatku dotyczy nieruchomości służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych podatnika, natomiast wyższe obciążenia odnoszą się wyłącznie do kolejnych nieruchomości.

Brak zmiany stanu obecnego utrwali:

- stan niedoboru zasobów mieszkaniowych i ich nieefektywne wykorzystywanie,
- niekorzystne tendencje na rynku nieruchomości przejawiające się w zawyżaniu cen poprzez obrót nieruchomościami na cele krótkoterminowego zarobku lub lokaty kapitału przy jednoczesnym wyłączeniu z faktycznego wykorzystywania na cele mieszkaniowe.

[2] Czy były rozważane rozwiązania alternatywne?

➤ **Nie**

Istotą projektu jest zmiana przepisów podatkowych, która nie może zostać osiągnięta przy zastosowaniu instrumentów pozapodatkowych. Rozwiązania alternatywne, w szczególności o charakterze regulacyjnym lub programowym, nie pozwalają na bezpośrednie oddziaływanie na decyzje inwestycyjne podmiotów posiadających wiele nieruchomości mieszkalnych.

II. Wymogi określone w art. 34 ust. 2 pkt 3–5 regulaminu Sejmu

[3] Jakie są przewidywane skutki prawne projektowanych rozwiązań?

Poprzez nowelizację ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych nastąpi zmiana zasad opodatkowania podatkiem od nieruchomości w odniesieniu do budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych. Zmiana ta ma charakter systemowy, polegający na przejściu z modelu opodatkowania opartego na powierzchni nieruchomości na model uwzględniający jej wartość.

Dotychczasowa podstawa opodatkowania według stawki za 1 m² powierzchni użytkowej w budynkach mieszkalnych zostanie zastąpiona procentową stawką obliczaną od wartości przedmiotu opodatkowania, która będzie ustalana alternatywnie jako:

- iloczyn m² powierzchni użytkowej oraz 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 albo
- iloczyn m² ich powierzchni użytkowej oraz średniej ceny transakcyjnej m² 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 ustalana jest wysokość podatku, w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniem, 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.

Wprowadzone zostaną dwie stawki podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych:

- 0,02% wartości dla pierwszej i drugiej nieruchomości podatnika stanowiącej pierwszą i drugą nieruchomość nabytą przez podatnika,
- 0,5% wartości w pierwszym roku od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających podatek od wartości nieruchomości dla trzeciej i kolejnych nieruchomości nabytych przez podatnika,
- dodatkowo w każdym kolejnym roku stawka podatku ulega zwiększeniu o 0,1 punktu procentowego do maksymalnie 1,5% wartości.

Wartość nieruchomości jako podstawa opodatkowania i jej zróżnicowanie ze względu na cele jakim służą faktycznie, stosowane są powszechnie w systemach podatkowych państw europejskich. Przyjmowane są różne modele różnicowania wysokości podatku zależnie od liczby posiadanych nieruchomości, sposobu ich wykorzystania czy potencjalnych dochodów z najmu. (Szczegółowy opis stosowanych rozwiązań i skutków dla rynku mieszkaniowego w: Wpływ podatku katastralnego na rynek nieruchomości mieszkaniowych w państwach UE – analiza skutków, studia przypadków, Opinia Biura Ekspertyz i Oceny Skutków Regulacji Kancelarii Sejmu z dnia 8 listopada 2025 r. BEOS-WOSR-2158/25).

Zaproponowane w projekcie rozwiązanie jest spójne z art. 75 ust. 1 Konstytucji nakazującym władzom publicznym prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Nowe zasady podatku od nieruchomości mieszkalnych służą zwiększaniu efektywnej podaży mieszkań i ich dostępności dla grup społecznych o niższych dochodach.

Wyższa stawka podatku będzie wyłączona w odniesieniu do mieszkań związanych z budownictwem społecznym i komunalnym oraz wykorzystywanych w ramach pomocy społecznej na mieszkania treningowe lub wspomagane. Zwolnienie z podwyższonej stawki przewidziane jest także dla przedmiotów opodatkowania znajdujących się w budynkach, w których znajdują się schrony i ukrycia uznane za budowle ochronne w trybie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej, oraz budynków i lokali mieszkalnych spełniających obecnie obowiązujące normy wartości wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną (EP).

Rada gminy będzie uprawniona do podjęcia uchwały zmniejszającej lub zwiększającej podstawę opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych na terenie gminy lub jej części, poprzez ustalenie współczynników korygujących w zakresie od 0,2 do 2

podstawy opodatkowania ze względu cechy nieruchomości wpływające na zmniejszenie lub zwiększenie wartości przedmiotu opodatkowania.

Projekt przewiduje również dostosowanie zasad odpowiedzialności współwłaścicieli za zobowiązanie podatkowe do nowego modelu opodatkowania nieruchomości mieszkalnych, poprzez ograniczenie odpowiedzialności solidarnej w zakresie odpowiadającym indywidualnej wysokości obciążenia podatkowego każdego współwłaściciela.

Pozostałe zasady ustalania i uiszczania podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych nie ulegają zmianie.

Projekt zawiera także zmiany w ustawie z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece oraz ustawie z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne wprowadzające dodatkowe uprawnienia dla gmin w zakresie pozyskiwania informacji niezbędnych dla prawidłowego wymiaru podatku od nieruchomości mieszkalnych, odpowiednio z centralnej bazy danych ksiąg wieczystych oraz zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach.

Zakres udostępnianych danych obejmować będzie w szczególności informacje dotyczące oznaczenia nieruchomości, jej właściciela lub współwłaścicieli oraz cech nieruchomości istotnych z punktu widzenia ustalenia podstawy opodatkowania i liczby nieruchomości posiadanych przez podatnika. Dane te będą wykorzystywane przez organy podatkowe w sposób zautomatyzowany, wyłącznie w celu prawidłowego ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego. Wprowadzenie dostępu do tych informacji ma charakter usprawniający i pozwoli na ograniczenie obowiązków dowodowych po stronie podatników oraz zapewnienie większej efektywności postępowań podatkowych.

Proponuje się, aby nowelizacja weszła w życie z dniem 1 stycznia 2027 r., co pozwoli podatnikom i gminom właściwie przygotować się do nowych zasad, w tym podjąć stosowne uchwały dotyczące zmniejszenia lub zwiększenia stawki podatku ze względu na faktyczną wartość nieruchomości.

Projekt zawiera przepisy przejściowe związane z:

- koniecznością zgłaszania przez osoby fizyczne i prawne budynków i lokali mieszkalnych objętych podwyższoną stawką,
- przesunięciem na rok 2028 możliwości ustalania podstawy opodatkowania w oparciu o dane z Portalu DOM, ze względu na to, że przepisy wprowadzające Portal DOM wchodzi w życie 2 czerwca 2027 r.,
- wprowadzeniem czasowego mechanizmu ograniczającego maksymalną wysokość podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych, polegającego na ustaleniu górnego limitu podatku na poziomie odpowiadającym maksymalnej wysokości podatku wynikającej z przepisów dotychczasowego systemu opodatkowania, w celu ochrony podatników przed nadmiernym wzrostem obciążeń w początkowym okresie obowiązywania nowych regulacji,
- wprowadzeniem możliwości złożenia deklaracji na podatek od nieruchomości na rok 2027 w terminie do dnia 31 marca 2027 r., przy jednoczesnym obowiązku uiszczania zaliczkowych rat podatku w oparciu o wysokość podatku należnego za rok 2026.

Projekt wywoła pozytywne skutki społeczne. Lepsze zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa szczególnie korzystnie wpłynie na sytuację osób młodych, osób o niższych dochodach i rodzin. Efektem ustawy będą niższe koszty nabycia mieszkań i ich najmu, co pośrednio zwiększy stopień zaspokajania innych potrzeb społecznych w zakresie edukacji czy ochrony zdrowia.

Znaczące zwiększenie podatku od nieruchomości dla niektórych podatników nie wpłynie na ich poziom życia. Posiadanie większej liczby mieszkań, które nie służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych właściciela związane jest z decyzjami inwestycyjnymi w zakresie lokowania kapitału. Takie inwestycje staną się mniej rentowne, ale aktywność inwestycyjna może być przeniesiona w inne obszary. Jednocześnie projektowane rozwiązania mogą wiązać się z koniecznością dostosowania się części podatników do nowych obciążeń fiskalnych, co w średnim okresie może wpływać na ich decyzje inwestycyjne oraz strukturę posiadanych aktywów.

[5] Jakie są przewidywane skutki gospodarcze projektowanych rozwiązań?

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 będzie stabilizacja cen na rynku mieszkaniowym i jego uodpornienie na koniunkturalne zmiany związane z okresowo większą atrakcyjnością inwestowania w nabywanie mieszkań na szybką sprzedaż i długookresową lokatę kapitału. Projektowane rozwiązania mogą również wpłynąć na ograniczenie skali inwestycji w nieruchomości mieszkaniowe traktowane jako lokata kapitału oraz na zmianę struktury popytu na rynku mieszkaniowym.

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Ustawa nie wywoła skutków finansowych dla budżetu państwa. Finansowanie zapewnienia dostępu gmin do centralnej bazy danych ksiąg wieczystych oraz zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach nastąpi w ramach dotychczasowych środków budżetowych przeznaczanych na ich funkcjonowanie.

Projektowane rozwiązania mogą w pierwszym okresie obowiązywania ustawy ograniczać wzrost dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości, ze względu na wprowadzenie mechanizmu ograniczającego maksymalną wysokość podatku dla części nieruchomości mieszkalnych, przy czym ich ostateczna wysokość będzie uzależniona od struktury nieruchomości na terenie danej gminy oraz decyzji podejmowanych przez rady gmin w zakresie stosowania współczynników korygujących.

Ze względu na przyjęte w projekcie nowe zasady opodatkowania brak jest możliwości oszacowania skutków finansowych dla gmin w skali kraju, jak również w odniesieniu do konkretnej gminy. Wynika to z braku pełnych danych dotyczących liczby nieruchomości posiadanych przez poszczególnych podatników oraz ich wartości rynkowej, które dopiero zostaną ustalone w toku stosowania nowych przepisów. Projektodawcy zakładają, że w dłuższym okresie obowiązywania

ustawy dochody gmin mogą ulec stabilizacji na poziomie zbliżonym do obecnego, przy czym w pierwszych latach ich dynamika może być ograniczona przez przepisy przejściowe. Wysokość podstawowej stawki podatku została skalkulowana tak, aby w gminie wpływy z podatku w dłuższym okresie mogły kształtować się na poziomie zbliżonym do obecnego. Ewentualne większe wpływy będą uzależnione od liczby podatników, którzy na terenie danej gminy mają nieruchomości mieszkalne podlegające stawce podwyższonej. Zwiększenie lub zmniejszenie dochodów gminy będzie zależeć przede wszystkim od rozwiązań przyjętych w uchwałach rad gmin podejmowanych na podstawie dodawanego art. 5b ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

Projekt wprowadza również mechanizmy umożliwiające gminom dostosowanie poziomu dochodów do lokalnych uwarunkowań poprzez stosowanie współczynników korygujących podstawę opodatkowania. Wprowadzenie czasowego ograniczenia wysokości podatku powoduje, że w pierwszych latach obowiązywania ustawy wpływy z podatku od nieruchomości od części nieruchomości mieszkalnych nie przekroczą poziomu wynikającego z maksymalnych stawek obowiązujących w dotychczasowym systemie.”

[7] Wykaz źródeł finansowania, jeśli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt nie przewiduje dodatkowych wydatków z budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego, a realizacja jego założeń nastąpi w ramach dotychczasowych środków finansowych.

[8] Czy projekt ustawy podlega procedurze notyfikacyjnej?

➤ **Nie**

III. Wymogi określone w art. 34 ust. 2a i 2b regulaminu Sejmu

[9] Czy projekt ustawy zawiera przepisy określające zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

Projekt nie reguluje zasad podejmowania, wykonywania ani zakończenia działalności gospodarczej, a jedynie wprowadza zmiany w zakresie opodatkowania nieruchomości, które mogą pośrednio wpływać na decyzje inwestycyjne podmiotów.

[10] Czy wdrożenie projektowanych przepisów spowoduje obciążenia administracyjne mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców (art. 34 ust. 2a regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

[11] Czy projekt ustawy zawiera przepisy regulacyjne lub określa wymogi dotyczące świadczenia usług transgranicznych w rozumieniu ustawy z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej (art. 34 ust. 2b regulaminu Sejmu)?

➤ **Nie**

Warszawa, 1 kwietnia 2026 r.

BEOS-WOSF/WPEiM-679/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. *SPS-III. 020.78.9.2026*
Data wpływu *02.04.2026r.*

Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie zgodności z prawem Unii Europejskiej poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska)

Na podstawie art. 34 ust. 9 uchwały Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 30 lipca 1992 r. – Regulamin Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej (Monitor Polski z 2022 r. poz. 990, ze zm.) sporządza się następującą opinię:

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem poselskiego projektu jest nowelizacja 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)

Projekt wprowadza zmiany w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych. W tym zakresie projekt:

- 1) wprowadza dla celów u.p.lok. definicję budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz lokalu mieszkalnego – nowe pkt 1a i 1b w art. 1a u.p.lok. (art. 1 pkt 1 lit. a projektu);
- 2) przyjmuje za podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych wartość tych budynków lub lokali, ustaloną jako iloczyn liczby m² ich powierzchni

użytkowej oraz średniej ceny transakcyjnej m² 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 ustalana jest wysokość podatku, w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami, 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.), 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), 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 projektu);

- 3) ustala stawki podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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 i lokalu mieszkalnego, który jest pierwszym albo drugim budynkiem mieszkalnym jednorodzinny 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 lub lokalu mieszkalnego stanowiącego trzeci albo kolejny budynek mieszkalny jednorodzinny 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 0,1 punktu procentowego do maksymalnie 1,5% wartości – nowy art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 4) ustanawia zasady ustalania stawki podatku od nieruchomości w odniesieniu do każdego z budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych w przypadku, gdy podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem więcej niż jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego – nowy art. 5a ust. 2-5 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 5) ustala zasady odpowiedzialności solidarnej za podatek od nieruchomości w przypadku współwłasności budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego – nowy art. 5a ust. 6 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 6) 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 lub lokali mieszkalnych stanowiących

przedmiot opodatkowania danego podatnika – nowy art. 5a ust. 7 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);

- 7) upoważnia radę gminy do zmniejszenia lub zwiększenia, w drodze uchwały, podstawy opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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 – nowy art. 5b w u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 8) 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 1 lit. b projektu (skreślenie odwołania do organu promulgacyjnego w art. 1a pkt 2b u.p.lok.), b) art. 1 pkt 2 projektu (dodanie w art. 3 ust. 4 u.p.lok. odwołania do art. 5a ust. 6 u.p.lok), c) 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 mieszkalnych jednorodzinnych 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 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 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 lub lokali mieszkalnych, po drugie – modyfikuje wytyczne dotyczące wydania tego rozporządzenia, włączając do nich potrzebę sprawnego ustalania stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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 lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych dla obszaru gminy, na dzień 30 września każdego roku – nowe brzmienie art. 56f ust. 1 w ustawie 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 przepisy przejściowe:

- 1) nakładające 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 lub lokale mieszkalne, obowiązek wskazania, w terminie do 31 stycznia 2027 r., właściwemu organowi podatkowemu budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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) upoważniające osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe do złożenia w 2027 r. deklaracji podatkowej w podatku od nieruchomości do 31 marca 2027 r. (w obecnym stanie prawnym, wynikającym z art. 6 ust. 9 u.p.lok., deklaracja taka powinna być złożona w terminie do 31 stycznia, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku); jednocześnie w projekcie określono warunki skorzystania przez podatnika z tego upoważnienia (art. 6 projektu);
- 3) ograniczające w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy wysokość podatku należnego od budynku mieszkalnego jednorodzinnego 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. Zgodnie z art. 8 projektu kwota tego podatku nie może być wyższa niż kwota podatku, jaka byłaby należna od tego przedmiotu opodatkowania

przy zastosowaniu stawki podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych określonej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.lok. w brzmieniu dotychczasowym.

Projektowana ustawa ma wejść w życie z dniem 1 stycznia 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.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Przedmiot projektu ustawy nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.

IV. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz
i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/

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 Danych o Obrocie Mieszkaniami.

Warszawa, 1 kwietnia 2026 r.

BEOS-WOSF/WPEiM-680/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.78, 10.2026*

Data wpływu *02.04.2026r.*

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia w sprawie stwierdzenia, czy poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (przedstawiciel wnioskodawców: poseł Anna Maria Żukowska) jest projektem ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a ust. 1 regulaminu Sejmu

Przedmiotem poselskiego projektu jest nowelizacja 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)

Projekt wprowadza zmiany w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych. W tym zakresie projekt:

- 1) wprowadza dla celów u.p.lok. definicję budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz lokalu mieszkalnego – nowe pkt 1a i 1b w art. 1a u.p.lok. (art. 1 pkt 1 lit. a projektu);
- 2) przyjmuje za podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych wartość

tych budynków lub lokali, ustaloną jako iloczyn liczby m² ich powierzchni użytkowej oraz średniej ceny transakcyjnej m² 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 ustalana jest wysokość podatku, w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami, 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.), 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), 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 projektu);

- 3) ustala stawki podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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 i lokalu mieszkalnego, który jest pierwszym albo drugim budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym 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 lub lokalu mieszkalnego stanowiącego trzeci albo kolejny budynek mieszkalny jednorodzinny 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 0,1 punktu procentowego do maksymalnie 1,5% wartości – nowy art. 5a ust. 1 pkt 2 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 4) ustanawia zasady ustalania stawki podatku od nieruchomości w odniesieniu do każdego z budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych w przypadku, gdy podatnik jest właścicielem lub współwłaścicielem więcej niż jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego – nowy art. 5a ust. 2-5 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 5) ustala zasady odpowiedzialności solidarnej za podatek od nieruchomości w przypadku współwłasności budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego – nowy art. 5a ust. 6 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);

- 6) 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 lub lokali mieszkalnych stanowiących przedmiot opodatkowania danego podatnika – nowy art. 5a ust. 7 u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 7) upoważnia radę gminy do zmniejszenia lub zwiększenia, w drodze uchwały, podstawy opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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 – nowy art. 5b w u.p.lok. (art. 1 pkt 5 projektu);
- 8) 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 1 lit. b projektu (skreślenie odwołania do organu promulgacyjnego w art. 1a pkt 2b u.p.lok.), b) art. 1 pkt 2 projektu (dodanie w art. 3 ust. 4 u.p.lok. odwołania do art. 5a ust. 6 u.p.lok), c) 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 mieszkalnych jednorodzinnych 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 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 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 lub lokali mieszkalnych, po drugie – modyfikuje wytyczne dotyczące wydania tego rozporządzenia, włączając do nich potrzebę sprawnego ustalania stawki wymiaru podatku od budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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 lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych dla obszaru gminy, na dzień 30 września każdego roku – nowe brzmienie art. 56f ust. 1 w ustawie 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 przepisy przejściowe:

- 1) nakładające 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 lub lokale mieszkalne, obowiązek wskazania, w terminie do 31 stycznia 2027 r., właściwemu organowi podatkowemu budynków mieszkalnych jednorodzinnych 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) upoważniające osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, jednostki organizacyjne Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa oraz jednostki organizacyjne Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe do złożenia w 2027 r. deklaracji podatkowej w podatku od nieruchomości do 31 marca 2027 r. (w obecnym stanie prawnym, wynikającym z art. 6 ust. 9 u.p.lok., deklaracja taka powinna być złożona w terminie do 31 stycznia, a jeżeli obowiązek podatkowy powstał po tym dniu – w terminie 14 dni od zaistnienia okoliczności uzasadniających powstanie tego obowiązku); jednocześnie w projekcie określono warunki skorzystania przez podatnika z tego upoważnienia (art. 6 projektu);

3) ograniczające w okresie 5 lat od dnia wejścia w życie projektowanej ustawy wysokość podatku należnego od budynku mieszkalnego jednorodzinnego 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. Zgodnie z art. 8 projektu kwota tego podatku nie może być wyższa niż kwota podatku, jaka byłaby należna od tego przedmiotu opodatkowania przy zastosowaniu stawki podatku od nieruchomości od budynków mieszkalnych określonej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a u.p.lok. w brzmieniu dotychczasowym.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw **nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej** w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 20 kwietnia 2026 r.

BSA-III.021.6.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamonićzyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 30 marca 2026 r., SPS-III.020.78.7.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

dr hab. Małgorzata Manowska
/podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym/

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz.

SPS-III.020.78.12.2026

Data wpływu

21. IV. 2026

Warszawa, dnia 22 kwietnia 2026 r.

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.78.13.2026

Data wpływu 23.IV.26

Sz.P.

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu RP

Sejm RP

Dotyczy: projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i niektórych innych ustaw (RPW/9790/2026)

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z trwającymi konsultacjami społecznymi do projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych i niektórych innych ustaw, nr RPW/9790/2026 (dalej: „**Projekt**”), poniżej działając w imieniu Polska Izba Nieruchomości Komercyjnych (dalej: „**PiNK**” lub „**Izba**”) przedstawiamy nasze uwagi do Projektu **w zakresie podatku od nieruchomości** wraz z postulatami w zakresie dalszych zmian w tym obszarze.

I. Podsumowanie uwag

Na wstępie PiNK zwraca uwagę, że jako podmiotowi zrzeszającemu szerokie grono przedsiębiorców w Izbie należy przede wszystkim na stabilności i klarowności prawa tak, aby biznes nie tylko je rozumiał, ale również mógł prawidłowo stosować.

Projekt zmian w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych zawiera w ocenie PiNK szereg luk i nieścisłości, które mogą stać się źródłem kontrowersji i sporów podatników z samorządami – wskazać w tej kwestii można m.in. na powstanie luki w zakresie opodatkowania części wspólnych budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz garaży wielostanowiskowych oraz niejednoznaczności dotyczące sposobu ustalania zobowiązania podatkowego w przypadku współwłasności.

W związku z tym PiNK skupi się w niniejszym piśmie na najistotniejszych elementach Projektu, na które należy zwrócić szczególną uwagę w toku prac legislacyjnych.

II. Uwagi szczegółowe do Projektu

1. Dodanie pkt 1a i 1b do art. 1a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych (dalej: UPOL) – definicja budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz lokalu mieszkalnego

Zgodnie z zaproponowanym brzmieniem nowelizacji, budynek mieszkalny jednorodzinny ma stanowić „budynek mieszkalny jednorodzinny w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 418, 1080, 1535, 1673 i 1847)”. Natomiast lokalem mieszkalnym ma być „lokal mieszkalny – samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2026 r. poz. 232)”.

Odnosząc się do tej kwestii należy zauważyć, że technika definiowania nowych przedmiotów opodatkowania – budynku mieszkalnego jednorodzinnego przez odesłanie do art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego oraz lokalu mieszkalnego przez odesłanie do art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali budzi istotne wątpliwości konstytucyjne w świetle dotychczasowego dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego.

Definiowanie przedmiotu opodatkowania podatkiem od nieruchomości (budowli) poprzez odesłanie do przepisów niepodatkowych, w szczególności Prawa budowlanego – zostało zakwestionowane przez Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 13 września 2011 r. (sygn. P 33/09) oraz, w sposób przesądzający, w wyroku z dnia 4 lipca 2023 r. (sygn. SK 14/21). Trybunał uznał wówczas, że definiowanie elementów konstrukcyjnych podatku (w tym przedmiotu opodatkowania) poprzez odesłanie do ustaw niepodatkowych, których cel i kontekst normatywny są odmienne od regulacji podatkowej, narusza zasadę szczególnej określoności regulacji daninowych wynikającą z art. 84 w związku z art. 217 Konstytucji RP, ponieważ podatnik nie jest w stanie na podstawie samej ustawy podatkowej jednoznacznie ustalić zakresu ciążącego na nim obowiązku podatkowego.

Co również istotne, zmiana ustaw, do których odsyłają definicje budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz lokalu mieszkalnego, może mieć niezamierzony wpływ na opodatkowanie podatkiem od nieruchomości. Przykładem takiego zjawiska była nowelizacja Prawa budowlanego z 2015 r. (ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz niektórych innych ustaw), która – zmieniając definicje obiektów budowlanych na potrzeby prawa administracyjnego – wywołała daleko idące i niezamierzone skutki w sferze opodatkowania podatkiem od nieruchomości, prowadząc do wieloletnich sporów interpretacyjnych między podatnikami a organami podatkowymi co do zakresu opodatkowania. Przyjęcie projektowanych odesłań oznaczałoby zatem powielenie mechanizmu, który już raz doprowadził do poważnej niestabilności systemu podatkowego i który ustawodawca starał się wyeliminować wprowadzając w 2025 r. autonomiczne definicje w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych.

W tym konkretnym kontekście ryzyko takie również zachodzi. Należy wskazać tu bowiem na pominięcie w projektowanym art. 5 UPOL budynków mieszkalnych wielorodzinnych (o czym szerzej będzie mowa w pkt 3 niniejszego pisma), czy też – jak się wydaje – niezamierzonym odesłaniem w definicji lokalu mieszkalnego do sposobu jego wykorzystywania (zawężenie do lokali służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych).

Odwołanie się do definicji „samodzielnego lokalu mieszkalnego” z art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali powoduje, że przez lokal mieszkalny na gruncie podatkowym należy rozumieć izbę lub zespół izb, które „służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych”. Ten funkcjonalny element definicji odnosi się do aktualnego wykorzystywania lokalu, a nie wyłącznie do jego cech fizycznych czy klasyfikacji ewidencyjnej. Przy zastosowaniu zasady ścisłej wykładni prawa podatkowego, wynikającej z art. 84 w zw. z art. 217 Konstytucji RP, lokal, który aktualnie nie służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych – np. lokal nowo wybudowany i niesprzedany, lokal tymczasowo pusty (zarówno wobec wyprowadzki lokatora, jak i traktowany jako lokata kapitału), czy lokal nabyty w celu szybkiej odsprzedaży – może nie spełniać tej definicji, a w konsekwencji nie podlegać opodatkowaniu od wartości z art. 5a ani nie wliczać się do liczby nieruchomości podatnika na potrzeby progresji stawki.

Prowadzi to do paradoksu regulacyjnego – mechanizm progresywnego opodatkowania obejmuje jedynie część lokali mieszkalnych. Można bowiem argumentować, że jeżeli lokal aktualnie nie „służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych”, to nie stanowi „lokalu mieszkalnego” w rozumieniu ustawy i powinien być opodatkowany jedynie stawką powierzchniową jako budynek „pozostały”.

Należy również zwrócić uwagę, że art. 1a UPOL podzielony jest na ustępy. Tym samym dodanie punktów 1a i 1b bez wskazania ustępu, do którego dodawane są te jednostki, uniemożliwia ich umiejscowienie w tym przepisie.

Podsumowując, Projektodawca w ocenie PINK powinien rozważyć wprowadzenie definicji kluczowych dla Projektu pojęć bezpośrednio do UPOL, żeby uniknąć wątpliwości natury konstytucyjnej, wyeliminować ryzyko wpływu zmian ustaw niepodatkowych na konstrukcję podatku od nieruchomości oraz zapobiec powstaniu wątpliwości interpretacyjnych dotyczących definicji „lokalu mieszkalnego”.

2. Dodanie pkt 2a do art. 4 ust. 1 UPOL – nowa podstawa opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych

Projekt wprowadza w art. 4 ust. 1 pkt 2a UPOL dwa alternatywne sposoby ustalania wartości budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych stanowiącej podstawę opodatkowania. Modelem podstawowym ma być iloczyn powierzchni użytkowej i średniej ceny transakcyjnej m² na terenie gminy, podanej w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami (Portal DOM), natomiast subsydiarnie – w przypadku braku dostępnych danych transakcyjnych – stosowany ma być iloczyn powierzchni użytkowej i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² określonego przez wojewodę.

Art. 7 Projektu stanowi, że podstawa oparta na danych transakcyjnych może być zastosowana dopiero do wymiaru podatku należnego od roku 2028 (uruchomienie portalu DOM nastąpi w 2027 r.). W praktyce oznacza to, że w 2027 r. wszystkie gminy będą stosować wskaźnik odtworzeniowy, a od 2028 r. – o ile dane będą dostępne – przejdą na ceny transakcyjne. Projekt nie przewiduje żadnego mechanizmu łagodzącego to przejście, a projektowany art. 4 ust. 1 pkt 2a UPOL konstruuje relację między modelami jako hierarchię, w której cena transakcyjna ma pierwszeństwo.

Tymczasem różnica między oboma wskaźnikami jest znacząca, co widać na przykładzie Warszawy: wartość odtworzeniowa m² zgodnie z Obwieszeniem Wojewody Mazowieckiego z 29 marca 2026 r. wynosi 12 149,38 zł/m², podczas gdy średnia cena transakcyjna m² na rynku wtórnym według danych NBP za IV kwartał 2025 r. to 16 750 zł/m². Przejście z modelu odtworzeniowego na transakcyjny oznacza wzrost podstawy opodatkowania o ok. 38%, co dla lokalu o powierzchni 56 m² opodatkowanego stawką podstawową 0,02% przekłada się na wzrost rocznego podatku z ok. 136 zł do ok. 188 zł. W przypadku trzeciego lokalu podatnika, opodatkowanego w 2028 r. stawką progresywną 0,6%, różnica jest znacznie bardziej odczuwalna – podatek wzrasta z ok. 4 082 zł do ok. 5 628 zł, czyli o ponad 1 500 zł rocznie od jednego lokalu. Skumulowany efekt przejścia na wyższą podstawę opodatkowania i jednoczesnego automatycznego wzrostu stawki progresywnej o 0,1 punktu procentowego rocznie sprawia, że rok 2028 może przynieść skokowy wzrost obciążeń podatkowych, szczególnie dotkliwy w dużych miastach, gdzie rozbieżność między wartością odtworzeniową a transakcyjną jest największa.

Uzasadnienie projektu nie sygnalizuje tego problemu w sposób wystarczający. Przedstawione przez projektodawców przykłady liczbowe odnoszą się wyłącznie do wskaźnika odtworzeniowego – wprost wskazano, że podatek za mieszkanie o powierzchni 56 m² w Warszawie wyniósłby ok. 123 zł, co odpowiada obliczeniu opartemu na wartości odtworzeniowej. Nie zamieszczono natomiast analogicznej kalkulacji opartej na cenach transakcyjnych, która uwidoczniałaby wyższy poziom obciążenia w modelu docelowym. Projektodawcy ograniczyli się do ogólnego stwierdzenia, że rozwiązanie oparte na wskaźniku odtworzeniowym ma charakter przejściowy, a docelowo podstawą opodatkowania powinna być wartość katastralna nieruchomości, pomijając analizę skutków przejścia między modelami. Tymczasem to właśnie wzrost opodatkowania wynikający z zastąpienia niższego wskaźnika odtworzeniowego wyższymi cenami transakcyjnymi stanowi jeden z najbardziej przewidywalnych skutków projektowanej regulacji, który powinien zostać uwzględniony w deklarowanych skutkach regulacji, w szczególności dla rynków takich jak Warszawa.

3. Zmiany w zakresie art. 5 ust. 1 pkt 2 UPOŁ – usunięcie stawki podatku przewidzianej dla budynków mieszkalnych

W zakresie zmian dotyczących definicji budowli wątpliwości PINK budzą w szczególności następujące zagadnienia:

A. Usunięcie stawki przewidzianej dla budynków mieszkalnych – problem części wspólnych

Dotychczasowa stawka z art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a UPOŁ obejmowała swoim zakresem wszelkie budynki mieszkalne lub ich części – a zatem nie tylko samodzielne lokale mieszkalne i budynki mieszkalne jednorodzinne, lecz również części wspólne budynków mieszkalnych wielorodzinnych (korytarze, pomieszczenia techniczne, piwnice, strychy) oraz – na mocy wyraźnego przepisu art. 1a ust. 2c UPOŁ – pomieszczenia przeznaczone do przechowywania pojazdów (garaże) w budynku mieszkalnym, które uznaje się za część mieszkalną budynku mieszkalnego.

Projekt przewiduje uchylenie art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a UPOL, tj. dotychczasowej stawki podatku od budynków mieszkalnych (stawka maksymalna wynosi obecnie 1,25 zł/m² powierzchni użytkowej), zastępując ją nowym mechanizmem (projektowany art. 5a) obejmującym wyłącznie dwa ściśle zdefiniowane przedmioty opodatkowania: budynki mieszkalne jednorodzinne (w rozumieniu art. 3 pkt 2a Prawa budowlanego) oraz lokale mieszkalne (w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali). W zakres tych pojęć nie wchodzi jednak m.in. korytarze czy pomieszczenia techniczne w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych.

W konsekwencji, wobec wyeliminowania stawki przewidzianej dla budynków mieszkalnych z UPOL i niewprowadzenia w jej miejsce nowej, która obejmowałaby powierzchnie wspólne – powierzchnie te będą opodatkowane stawką przewidzianą dla „budynków pozostałych” (ta stawka maksymalna wynosi obecnie 12,00 zł/m² powierzchni użytkowej).

Skutkiem wejścia w życie Projektu w obecnym kształcie będzie opodatkowanie lokalu mieszkalnego w budynku mieszkalnym wielorodzinnym w sposób następujący:

- opodatkowanie lokalu mieszkalnego według nowej podstawy (wartość w miejsce powierzchni użytkowej) i stawki (0,02% bądź 0,5% co roku rosnące o 0,1 p.p. do 1,5%),
- opodatkowanie części wspólnych stawką dla „budynków pozostałych” (stawka maksymalna wynosi obecnie 12,00 zł/m² powierzchni użytkowej),
- opodatkowanie garażu stawką dla „budynków pozostałych” (stawka maksymalna wynosi obecnie 12,00 zł/m² powierzchni użytkowej).

Oznacza to, że uchylenie lit. a prowadzi do blisko dziesięciokrotnego wzrostu maksymalnej stawki podatku od części wspólnych budynków mieszkalnych i garaży (z 1,25 zł/m² do 12,00 zł/m²). Jest to – jak wynika z uzasadnienia ustawy – skutek oczywiście niezamierzony przez projektodawców, których celem było obniżenie obciążeń dla właścicieli pierwszego i drugiego mieszkania, a nie drastyczne podwyższenie podatku od powierzchni wspólnych i garaży.

B. Niespójność z art. 1a ust. 2c UPOL – opodatkowanie garaży

Projekt nie uchyła ani nie zmienia art. 1a ust. 2c UPOL, który nakazuje uznawać garaże w budynku mieszkalnym za część mieszkalną. Przepis ten został wprowadzony z dniem 1 stycznia 2025 r. właśnie po to, by garaże korzystały ze stawki „mieszkalnej”. Po uchyleniu lit. a przepis art. 1a ust. 2c UPOL staje się normą pustą – definiuje garażowy charakter „mieszkalny”, ale system stawek nie przewiduje już odpowiedniej kategorii dla tak zakwalifikowanej powierzchni.

Należy również mieć na uwadze, że Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 18 października 2023 r. (sygn. SK 23/19) orzekł o niekonstytucyjności różnicowania stawki podatku od nieruchomości dla garaży w budynkach mieszkalnych w zależności od tego, czy garaż stanowi odrębny lokal użytkowy (opodatkowany stawką „pozostałą” – znacznie wyższą), czy też jest częścią lokalu mieszkalnego lub częścią wspólną budynku (opodatkowany stawką „mieszkalną” – najniższą). Trybunał uznał, że takie różnicowanie narusza: art. 2 Konstytucji (zasadę sprawiedliwości społecznej), art. 32 ust. 1 Konstytucji (zasadę równości), art. 84 Konstytucji (zasadę równości i powszechności obciążeń daninowych).

Projekt natomiast może stworzyć nową nierówność w zakresie opodatkowania budynków mieszkalnych. Garaż w budynku mieszkalnym jednorodzinnym może zostać objęty stawką z art. 5a (jako element budynku jednorodzinnego stanowiącego przedmiot opodatkowania), natomiast garaż w budynku wielorodzinnym – nie i tym samym opodatkowany stawką dla „budynków pozostałych”. Co więcej, różna będzie wówczas ich podstawa opodatkowania: w budynku mieszkalnym jednorodzinnym – od wartości, podczas gdy w budynku mieszkalnym wielorodzinnym – od powierzchni. Tworzy to nowe kryterium różnicujące (typ budynku), które jest równie arbitralne jak zakwestionowana przez TK forma cywilnoprawna wyodrębnienia i prowadzi do nierównego traktowania podatników realizujących identyczną funkcję (przechowywanie pojazdu w budynku mieszkalnym).

Podsumowując, Projektodawca powinien wypełnić lukę powstałą w wyniku uchylecia art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a UPOŁ. W obecnym kształcie Projekt powoduje bowiem zwiększenie obciążeń podatkowych od części wspólnych budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz garaży znajdujących się w takich budynkach, co wydaje się nie być zamierzonym skutkiem projektowanych zmian.

C. Opodatkowanie budynków mieszkalnych wielorodzinnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej

Projektowana zmiana art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b UPOŁ zawęży zakres stawki od budynków zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej wyłącznie do „budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych”, podczas gdy w dotychczasowym brzmieniu przepis posługuje się szerszym pojęciem „budynków mieszkalnych”. W konsekwencji części wspólne budynków mieszkalnych wielorodzinnych (np. korytarze, pomieszczenia techniczne) – które nie stanowią samodzielnego lokalu mieszkalnego w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali – nawet jeśli są faktycznie zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, nie mieszczą się w nowym brzmieniu lit. b. Jednocześnie uchYLENIE dotychczasowej stawki mieszkalnej z lit. a oznacza, że części te nie podlegają również żadnej innej stawce szczególnej, co prowadzi do ich domyślnego opodatkowania stawką dla budynków „pozostałych” w maksymalnej wysokości 12 zł/m².

Problem ten pogłębia się, jeżeli przyjąć ścisłą wykładnię definicji „lokalu mieszkalnego”, do której odsyła projektowany art. 1a ust. 1 pkt 1b UPOŁ – definicja ta wymaga, aby lokal „służył zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych”, co przy lokalu faktycznie zajętym na działalność gospodarczą może nie być spełnione. W takim przypadku ani lokal zajęty na działalność, ani części wspólne budynku nie spełniają definicji „lokalu mieszkalnego”, a zatem cała powierzchnia budynku mieszkalnego wielorodzinnego zajętego na działalność gospodarczą podlegałaby domyślnie stawce dla budynków „pozostałych” (stawka maksymalna 12 zł/m²), zamiast stawce przewidzianej dla budynków zajętych na działalność gospodarczą (stawka maksymalna 35,53 zł/m²). Oznacza to, że zmiana obniża – w stosunku do stawki za działalność gospodarczą – opodatkowanie budynków mieszkalnych wielorodzinnych faktycznie wykorzystywanych do prowadzenia działalności.

4. Dodanie art. 5a i 5b UPOŁ – nowa stawka przewidziana dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych

Projekt przewiduje wprowadzenie nowej stawki podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych:

- dla pierwszego i drugiego budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego nabytego przez danego podatnika stawka wynosi 0,02% wartości,
- dla trzeciego i kolejnych budynków/lokalii mieszkalnych nabytych przez podatnika w każdym kolejnym roku stawka rośnie o 0,1 punktu procentowego aż do maksymalnie 1,5% wartości.

W zakresie zmian wprowadzających nowe stawki wątpliwości PINK budzą w szczególności następujące zagadnienia:

A. Nowe stawki podatku

Nowe stawki podatku od nieruchomości oraz zmiana podstawy opodatkowania, które zostały określone w Projekcie mogą prowadzić do nierównomiernego rozłożenia ciężaru podatkowego. W szczególności, jeżeli rada gminy skorzysta z przyznanej w projektowanym art. 5b UPOŁ kompetencji do wprowadzenia podwyższonego współczynnika modyfikującego podstawę opodatkowania.

Szczególnie wyraźnie zasygnalizowany problem pokazuje porównanie wysokości podatku, które po wejściu w życie projektu zapłaci podatnik będący właścicielem trzech lokali niemieszkalnych użytkowych o powierzchni 56 m² każdy (podatnik A) w porównaniu z podatnikiem będącym właścicielem trzech lokali mieszkalnych o analogicznej powierzchni (podatnik B).

Kalkulacja podatku w odniesieniu do podatnika A jest prosta (zakładając stawkę maksymalną przewidzianą dla budynków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, 35,53 zł/m² powierzchni użytkowej): $56 \times 3 \times 35,53 \text{ zł} = 5\,969,04 \text{ zł}$.

W przypadku podatnika B dwa pierwsze lokale mieszkalne opodatkowane będą według stawki 0,02%, natomiast trzeci według stawki 0,5% w pierwszym roku i zwiększającej się o 0,1 p.p. każdego roku, aż do osiągnięcia 1,5%.

Zakładając, że lokale znajdują się w Warszawie ich podstawa opodatkowania ustalana będzie w oparciu o aktualny wskaźniki przeliczeniowy kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni. Na dziś wynosi on dla m.st. Warszawy 12 149,38 zł. Podstawa opodatkowania mieszkania o powierzchni 56 m² wyniesie zatem 680 365,28 zł.

Podatek za dwa pierwsze mieszkania wyniesie tym samym: $680\,365,28 \text{ zł} \times 0,02\% \times 2 = 272 \text{ zł}$.
Podatek za trzeci lokal wyniesie natomiast: $680\,365,28 \text{ zł} \times 0,5\% = 3\,401,83 \text{ zł}$.

Przy zastosowaniu stawki 0,5% lokale mieszkalne podatnika B nie są więc jaskrawo „przeciążone” podatkowo, względem lokali związanych z działalnością gospodarczą. Sytuacja zmienia się jednak diametralnie, jeżeli zastosujemy stawkę docelową, czyli 1,5%. Wtedy za sam

jeden lokal mieszkalny o powierzchni 56 m² podatnik B zapłaci prawie dwukrotnie więcej niż przedsiębiorca za trzy analogiczne lokale użytkowe: 680 365,28 zł x 1,5% = 10 205,48 zł.

Kluczowe jest przy tym, że rada gminy może wprowadzić współczynnik, którego maksymalna wartość to 2. Zakładając taki scenariusz, który w przypadku dużych miast jest prawdopodobny, ponieważ obecnie stosują one zazwyczaj stawki maksymalne podatku od nieruchomości, podatnik B musiałby w wariantcie docelowym (stawka 1,5%) zapłacić 20 410,96 zł. Nawet w wariantcie początkowym (stawka 0,5%) obciążenie podatkowe za ten jeden lokal byłoby wyższe niż kwota płacona przez podatnika A za trzy lokale użytkowe przeznaczone na działalność gospodarczą: 6 803,65 zł wobec 5 969,04 zł.

Poniższa tabela zestawia obciążenia podatkowe obu podatników w kolejnych wariantach:

Wariant	Podatnik A (3 lokale użytkowe)	Podatnik B – trzeci lokal mieszkalny (współczynnik gminny x1)	Podatnik B – trzeci lokal mieszkalny (współczynnik gminny x2)
Podstawa opodatkowania	168 m ²	680 365,28 zł	1 360 730,56 zł
Stawka dla działalności gospodarczej (podatnik A)/Stawka początkowa 0,5% (Podatnik B)	5 969,04 zł	3 401,83 zł	6 803,65 zł
Stawka dla działalności gospodarczej (podatnik A)/Stawka początkowa 1,5% (Podatnik B)	5 969,04 zł	10 205,48 zł	20 410,96 zł

Co istotne, powyższe obliczenia zostały oparte na wartości odtworzeniowej, wprowadzonej projektowanym art. 4 ust. 1 pkt 2a lit. b UPOŁ. Jednak, jak już wskazano w pkt 2 niniejszego pisma, przejście w 2028 r. na podstawę opodatkowania ustalaną w oparciu o ceny transakcyjne spowoduje dalsze podwyższenie zobowiązania podatkowego (o ok. 40% w przypadku Warszawy), oraz wzrost stawki za trzecie i kolejne mieszkanie z 0,5% do 0,6%.

W ocenie PINK Projekt wymaga istotnej modyfikacji w zakresie stawek wprowadzonych w projektowanym art. 5a ust. 1 pkt 2 UPOŁ, tak aby nie powodował nadmiernego obciążenia nie tylko podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie wynajmu i udostępniania lokali mieszkalnych, ale także właścicieli budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych podatkiem od nieruchomości. Obecny kształt Projektu przewiduje bowiem, że podatek od trzeciego i kolejnego mieszkania/domu mieszkalnego

może być wielokrotnie wyższy niż lokalu/budynku o analogicznej powierzchni przeznaczonego na potrzeby prowadzenia działalności gospodarczej.

Osobnej, szczególnej uwagi wymaga również wysokość współczynnika, który rada gminy może wprowadzić w oparciu o projektowany art. 5b UPOL. Możliwość dwukrotnego podwyższenia podstawy opodatkowania w ocenie PINK wprowadza istotne ryzyko nadmiernego obciążenia podatkiem wszystkich właścicieli mieszkań/domów jednorodzinnych w dużych miastach.

B. Ustalanie liczby mieszkań, których podatnik jest właścicielem/współwłaścicielem

Projektowany art. 5a ust. 2 UPOL przewiduje, że przy ustalaniu stawki podatku, o której mowa w ust. 1, bierze się pod uwagę wszystkie budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, których właścicielem lub współwłaścicielem jest podatnik. Natomiast projektowany art. 5a ust. 3 UPOL ustala decydującą o sposobie opodatkowania kolejność budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych „według dnia nabycia”.

Wskazane przepisy mają na celu jednoznaczne określenie metody ustalania kolejności nieruchomości podatnika, która przekłada się na zastosowanie nowych stawek podatku od nieruchomości. Przyjęte rozwiązanie powoduje jednak, że podatnicy posiadający nieruchomości jako współwłaściciel mogą zostać obciążeni podwyższoną stawką przewidzianą w nowym art. 5a ust. 1 pkt 2 UPOL, nawet jeżeli ich dwie pierwsze nieruchomości mieszkalne stanowią współwłasność, a udział podatnika w tej współwłasności jest niewielki.

Nietrudno wyobrazić sobie sytuację, w której podatnik w wyniku spadkobrania stał się współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego oraz lokalu mieszkalnego wraz z kilkoma innymi spadkobiercami. W takiej sytuacji nawet, jeżeli jego udział w takich nieruchomościach jest niewielki, to kolejne nabyty na własne potrzeby mieszkaniowe podatnika lokal mieszkalny będzie już opodatkowany stawką progresywną i spowoduje wielokrotny wzrost obciążenia podatkowego.

Zupełne pominięcie stanów faktycznych, w których podatnik jest współwłaścicielem budynku mieszkalnego jednorodzinnego/lokalu mieszkalnego jedynie w niewielkiej części stanowi istotny mankament projektowanej regulacji. W ocenie PINK warto rozważyć wprowadzenie innego mechanizmu ustalania „kolejności” budynków/lokalu, tak aby nieruchomość, która faktycznie zaspokaja potrzeby mieszkaniowe podatnika zawsze była objęta stawką 0,02%.

Racjonalnym byłoby także wprowadzenie progu wartości udziału, który skutkowałby doliczaniem nieruchomości do liczby nieruchomości właściciela. Obecnie bowiem zarówno udział w wysokości $\frac{1}{2}$ liczy się jako jedna nieruchomość, tak samo jak udział $\frac{1}{20}$ czy $\frac{1}{100}$.

Należy również wskazać, że Projekt nie reguluje wprost skutków zbycia nieruchomości w trakcie roku podatkowego. Jeśli podatnik posiadający cztery lokale sprzeda w marcu roku podatkowego lokal nabyty jako drugi w kolejności, powstaje pytanie:

-
- Czy lokal dotychczas trzeci, objęty stawką podwyższoną, staje się „drugim” i przechodzi na stawkę 0,02%?
 - Od którego miesiąca następuje zmiana kwalifikacji – od miesiąca zbycia, od miesiąca następnego (analogicznie do art. 6 ust. 3 UPOL)?

Kwestie te powinny znaleźć swoje doprecyzowanie w Projekcie, żeby nie powodować wątpliwości po stronie podatników.

Należy również zwrócić uwagę, że Projekt odnosi się wyłącznie do własności i współwłasności. Jednocześnie, stosownie do projektowanego art. 5a ust. 7 pkt 1 UPOL spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu (będące ograniczonym prawem rzeczowym) zawsze podlegać ma opodatkowaniu według stawki 0,02% (podatnikiem będzie bowiem spółdzielnia mieszkaniowa). Ze swej istoty, nie powinno zatem wliczać się do liczby nieruchomości podatnika. Może powstać zatem oczywista luka umożliwiająca obejście progresji.

C. Regulacja dotycząca współwłasności

W obecnym stanie prawnym art. 3 ust. 4 UPOL stanowi, że jeżeli nieruchomość stanowi współwłasność lub znajduje się w posiadaniu dwóch lub więcej podmiotów, to stanowi odrębny przedmiot opodatkowania, a obowiązek podatkowy ciąży solidarnie na wszystkich współwłaścicielach lub posiadaczach.

Zgodnie z projektowanym art. 5a ust. 5 UPOL w przypadku współwłasności wysokość podatku ustala się odpowiednio do liczby nieruchomości będących przedmiotem opodatkowania każdego współwłaściciela, a art. 5a ust. 6 UPOL stanowi, że odpowiedzialność solidarna ogranicza się do wysokości stawki, według której ustalono podatek dla danego współwłaściciela.

Taka konstrukcja projektowanych przepisów może powodować istotne wątpliwości interpretacyjne. Nie jest bowiem jasnym, jak rozumieć użyty w przepisie zwrot „odpowiednio”, czy jako odesłanie do liczby posiadanych nieruchomości (jak wynika z literalnego brzmienia), czy też jako pewną próbę wprowadzenia odesłania do wielkości udziałów.

Jeżeli przepis odsyła tylko do ilości a nie wielkości udziałów, to dla podatnika dla którego dany lokal jest trzecim w kolejności, zobowiązanie podatkowe obliczane jest od stawki wyższej. Tym samym nawet jeżeli posiada on jedynie niewielki udział we współwłasności, będzie on ponosił niewspółmiernie duże obciążenie, podczas gdy pozostali współwłaściciele mogą skorzystać z niższej stawki.

Przykładowo w przypadku lokalu o wartości 500 000 zł, dla podatnika dla którego jest to trzecie mieszkanie, zobowiązanie wyniesie 2 500 zł (zakładając stawkę początkową, tj. 0,5%), a dla drugiego współwłaściciela będzie to 100 zł (zakładając, że korzysta on ze stawki 0,02%). W tym wariantcie pierwszy współwłaściciel poniesie samodzielnie ciężar podatku w kwocie 2 400 zł (2 500 zł – 100 zł), mimo że jest współwłaścicielem jedynie np. w 1/2. Stawka progresywna dotyczy bowiem całej wartości lokalu, a nie do udziału podatnika.

5. Przepis przejściowy – art. 8 Projektu

Art. 8 projektu ustanawia mechanizm ochronny na okres przejściowy, zgodnie z którym kwota podatku od budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego podlegającego stawce 0,02% wartości nie może być wyższa niż kwota podatku, jaka byłaby należna przy zastosowaniu stawki określonej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a UPOŁ.

Jednocześnie jednak projekt w art. 1 pkt 4 lit. a uchyla ten właśnie przepis, który dotychczas stanowił podstawę do ustalania przez radę gminy stawki podatku od budynków mieszkalnych w granicach maksymalnej stawki ustawowej wynoszącej 1,25 zł/m². Odesłanie do uchylonego przepisu rodzi zasadniczą wątpliwość, czy punktem odniesienia dla pułapu ma być stawka maksymalna ustawowa (1,25 zł/m²), czy stawka faktycznie uchwalona przez radę gminy na ostatni rok obowiązywania lit. a, czy też art. 8 jest w istocie niewykonalny wobec braku obowiązującej normy, do której odsyła.

Problem ten ma istotne znaczenie praktyczne, ponieważ w dotychczasowym stanie prawnym rady gmin korzystały z uprawnienia do różnicowania stawek i w wielu przypadkach uchwały stawki niższe od maksymalnej granicy ustawowej. Jeżeli pułapem miałyby być stawka maksymalna (1,25 zł/m²), mechanizm ochronny z art. 8 byłby mniej korzystny niż dotychczasowe obciążenie w gminach stosujących niższe stawki, co podważałoby jego ochronną funkcję.

Jeżeli natomiast pułapem miałyby być stawka faktycznie uchwalona przez gminę – to przepis jest sformułowany nieprecyzyjnie i budzi wątpliwości czy dopuszczalne jest stosowanie stawki „zamrożonej” z ostatniego roku obowiązywania uchylonego przepisu. Usunięcie tej wątpliwości wymaga zdefiniowania w art. 8 konkretnej kwoty lub mechanizmu stanowiącego górny pułap opodatkowania.

W imieniu PINK chciałabym wyrazić gotowość do dialogu w zakresie poczynionych w niniejszym piśmie uwag.

Z poważaniem,
Ewa Andrzejewska-Sobieszek
(podpisano elektronicznie)
członek zarządu, dyrektor operacyjna
Polska Izba Nieruchomości Komercyjnych

 Podpisano przez: Signed by:
Ewa
Andrzejewska-Sobieszek
Daty: Date: 22.04.2026 15:21
mSzafir



RPW/14614/2026 – 1P



EZD RP KS
(BPK – II)
Data rejestracji: 2026-04-28
Data wpływu: 2026-04-28

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa,

kwietnia 2026 r.

DP.IV.024.49.2026.MJ

Pan**Marek Siwiec****Szef Kancelarii Sejmu***Szanowny Panie,*

W nawiązaniu do pisma z dnia 30 marca 2026 r. (znak: SPS-III.020.78.7.2026) dotyczącego *poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

MINISTERSTWO SPRAW WNETRZ
SEJMU
Lp. SPS-III.020.78.14.2026
Data wpływu 22.IV.2026



OPZZ/BP/143/2026

Warszawa, 13 maja 2026 r.

Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Warszawa

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.78.15.2026

Data wpływu 13.05.26r.

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z dnia 30 marca 2026 r. (znak: SPS-III.020.78.7.2026 r.), przy którym przekazano poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych, w imieniu Ogólnopolskiego Porozumienia Związków Zawodowych przekazuję uwagi do przedmiotowego projektu.

Projekt ustawy wprowadza stawkę podatku od wartości nieruchomości w wysokości 0,02% dla pierwszej i drugiej nieruchomości oraz stawki w przedziale 0,5-1,5% od wartości dla trzeciej i kolejnych nieruchomości. Obecnie stawka podatku od nieruchomości dla budynków mieszkalnych odnosi się do jego powierzchni i wynosi maksymalnie 1,25 zł za 1 m² powierzchni użytkowej, przy czym ostateczną wysokość podatku ustala gmina, nie mogąc przekroczyć tego limitu.

W ocenie OPZZ, podatki od kapitału wymagają reformy, ponieważ obecne zasady jego opodatkowania są jednym z powodów, przez które inwestorzy kierują środki na rynek nieruchomości. Wpływa to na wzrost cen mieszkań i ogranicza ich dostępność. Zwracamy jednak uwagę, że oparcie opodatkowania nieruchomości o jego wartość może spowodować znaczący wzrost kosztów utrzymania gospodarstw domowych oraz generować negatywne skutki społeczne, czemu ustawodawca powinien przeciwdziałać. W naszej ocenie, podatek od nieruchomości powinien mieć charakter progresywny, przez co pełnić funkcję redystrybucyjną i redukować nierówności majątkowe. Ponadto, konstrukcja podatku opartego o wartość nieruchomości musi uwzględnić mechanizmy osłonowe chroniące wrażliwe gospodarstwa domowe, w szczególności o niskich dochodach, przed wzrostem obciążeń z tytułu posiadania nieruchomości. Przewidziane w projekcie ustawy rozwiązanie polegające na uprawnieniu rady gminy do zmniejszenia lub zwiększenia podstawy opodatkowania poprzez ustalenie współczynników korygujących w zakresie od 0,2 do 2 podstawy opodatkowania ze względu na określone kryteria uznajemy za niewystarczający mechanizm osłonowy. Jest to bowiem instrument

fakultatywny, który nie wprowadza kompleksowego rozwiązania dla wszystkich podatników. Ponadto, stosowanie przez rady gminy uprawnienia przewidzianego w projekcie ustawy może w praktyce doprowadzić do nieuzasadnionego obiektywnymi przyczynami zróżnicowania sytuacji podatników podatku od nieruchomości w różnych regionach kraju. W naszej ocenie, w konstrukcję podatku od nieruchomości należy wpisać integralny system ulg i włączeń, który pozwoli uwzględnić społeczny wpływ jego funkcjonowania. Warto m.in. uwzględnić, że mieszkanie jest niejednokrotnie jedynym składnikiem majątku gospodarstw domowych a jego posiadanie nie przesądza o sytuacji dochodowej jego właściciela. Dla osób o niskich dochodach zwiększone koszty podatku od nieruchomości wynikające ze zmiany podstawy opodatkowania mogą prowadzić do ubóstwa. W niekorzystnej sytuacji będą również osoby o niskich dochodach zamieszkujące centra miast, gdzie lokalizacja mocno wpływa na wartość mieszkania. W rezultacie wzrostu podatku od nieruchomości i braku skutecznych osłon mogą one zostać zmuszone do sprzedaży mieszkań i przeprowadzki w rejony o niższym koszcie mieszkania, ale też z mniejszą dostępnością usług publicznych, co w przypadku np. osób starszych lub osób sprawujących opiekę długoterminową będzie niekorzystne.

Dla sprawiedliwego społecznie funkcjonowania podatku niezbędna jest rzetelna ewidencja nieruchomości i aktualna wycena jej wartości, dzięki której oszacowanie wartości nieruchomości będą wiarygodne i precyzyjne a system przejrzysty. W naszej ocenie, takich kryteriów nie spełnia wskazany w projekcie ustawy Portal Danych o Obrocie Mieszkaniem (Portal DOM), który ma być jednym z kluczowych źródeł informacji o wartości nieruchomości.

Z poważaniem

Wiceprezydent Miasta
Barbara Popuciarz





Warszawa, dnia 25 maja 2026 r.

DAIL/0368/05.26/MMW

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.78.16.2026*

Data wpływu *29.05.26.*

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej
Polskiej

Szanowny Panie Marszałku,

w związku z wniesieniem do Sejmu poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw, Pracodawcy RP przekazują stanowisko odnoszące się do propozycji zawartych w projekcie.

W projekcie ustawy wprowadza się definicję pojęcia „budynek mieszkalny jednorodzinny” przez odesłanie do art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (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) oraz definicję pojęcia „lokal mieszkalny” definiując go jako samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (samodzielnym lokalem mieszkalnym w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych). Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Jednocześnie w nowelizowanym art. 4 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70, z późn. zm.), dalej „ustawa o podatkach i opłatach lokalnych” proponuje się różne zasady ustalania podstawy opodatkowania dla budynków w zależności od ich klasyfikacji: dla budynków niebędących budynkiem mieszkalnym jednorodztynnym albo lokalem mieszkalnym lub ich części – powierzchnia użytkowa; dla budynków mieszkalnych jednorodztynnych i lokali mieszkalnych – wartość. W związku z projektowanymi zasadami ustalania opodatkowania rodzi się pytanie, w jaki sposób ustalana ma być wartość lokalu



użytkowego stanowiącego, zgodnie z proponowaną definicją, część budynku mieszkalnego jednorodzinnego? (Z definicji wynika, że lokal użytkowy może mieć do 30% powierzchni całkowitej budynku). Wydaje się, że podstawą opodatkowania lokalu użytkowego stanowiącego część budynku mieszkalnego jednorodzinnego jest wartość. Oznacza to, że niektóre lokale użytkowe będą opodatkowane od wartości (te w budynkach mieszkalnych), a w wypadku innych lokali użytkowych podstawą opodatkowania będzie powierzchnia. Takie rozwiązanie może budzić wątpliwości w świetle konstytucyjnej zasady równości wobec prawa.

Literalne brzmienie przepisów może skutkować tym, że budynki niemieszkalne (np. pensjonaty czy hotele) zostaną inaczej opodatkowane niż budynki mieszkalne jednorodzinne lub lokale mieszkalne. Może to doprowadzić do sytuacji, że właściciel hotelu zapłaci relatywnie mniej (podstawą opodatkowania pozostanie powierzchnia hotelu) niż właściciel lokalu mieszkalnego (podstawą opodatkowania pozostanie wartość).

Zgodnie z projektem rada gminy będzie mogła, w drodze uchwały, zmniejszyć lub zwiększyć podstawę opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych. Przewidziano elementy korygujące i limity dot. korekty. Dotychczas możliwe było jedynie obniżenie stawek ustawowych, co po wprowadzeniu możliwości podwyższenia ich podstawy opodatkowania skutkować będzie brakiem pewności po stronie właścicieli nieruchomości, co do górnej podstawy opodatkowania.

W projekcie proponuje się by wartość stanowiąca podstawę opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych ustalana była jako iloczyn liczby m² ich powierzchni użytkowej oraz:

a) średniej ceny transakcyjnej m² 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 ustalana jest wysokość podatku, w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami, 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, z 2025 r. poz. 758, z późn. zm.) albo w przypadku braku dostępnych danych o których mowa w lit. a;

b) 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), obowiązującego na dzień 31 grudnia



poprzedzającego rok podatkowy, na który ustalana jest wysokość podatku, na terenie gminy, w której jest położony przedmiot opodatkowania.

Proponowane rozwiązanie wymagać będzie ustalania średniej ceny transakcyjnej m² powierzchni użytkowej. Wymagać to będzie nie tylko prowadzenia odpowiedniego rejestru pozwalającego na ustalenie cen transakcyjnych, ale i podawania przy zawieraniu umów dotyczących zbycia domów mieszkalnych lub lokali mieszkalnych (przy czym prawdopodobnie należałoby zobowiązać notariuszy do wskazywania tego w aktach notarialnych) powierzchni użytkowej w rozumieniu ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. Powierzchnią użytkową, w rozumieniu tej ustawy, jest powierzchnia mierzona po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych, za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe. Zazwyczaj takiej powierzchni nie podaje się przy zawieraniu umów zbycia nieruchomości. Tym samym projektowane rozwiązania nałożą nowe obowiązki na właścicieli nieruchomości i notariuszy, które trudno pogodzić z deklarowaną przez Rząd deregulacją.

Jednocześnie sposób ustalenia podstawy opodatkowania wskazany w lit. b nakłada na wojewodów obowiązek określanie wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych. Dla celów obliczania podstawy opodatkowania projektodawca proponuje uwzględnianie wskaźnika obowiązującego na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy, na który ustalana jest wysokość podatku. Biorąc pod uwagę, że decyzję w podatku od nieruchomości wydawane są zazwyczaj na początku stycznia zastosowanie tego modelu obliczania podstawy opodatkowania może spowodować przesunięcie momentu powstawania zobowiązania podatkowego w podatku od nieruchomości. Organ podatkowy będzie musiał czekać z wydaniem decyzji do opublikowania wskaźników przez wojewodę. Prawdopodobnie obliczenie tych wskaźników na 31 grudnia roku zajmie kilka tygodni. Może to negatywnie wpłynąć na wpływy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego.

Ponadto w projekcie posłużono się pojęciem „domu jednorodzinnego” nie definiując tego pojęcia. Nie wiadomo, czym „dom jednorodzinny” będzie różnić się od „budynku mieszkalnego jednorodzinnego”. Należałoby to doprecyzować, jeżeli pojęcie te oznaczają inne budynki lub ujednolicić terminologię pojęciową projektu.

W projekcie ustawy proponuje się uchylenie stawki przewidzianej obecnie dla budynków lub ich części:

- a. „mieszkalnych” (1,25 zł od 1 m² powierzchni użytkowej) – całkowite uchylenie przepisu przewidującego stawkę kwotową,



b. dla „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej” pozostaje stawka – 35,53 zł od 1 m² powierzchni użytkowej. Przepis zmienia się z uwagi na dodanie „budynku mieszkalnego jednorodzinnego i lokalu mieszkalnego” i ma brzmieć: „związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 35,53 zł od 1 m² powierzchni użytkowej”.

W związku z powyższym podstawą opodatkowania budynków mieszkalnych jednorodzinnych i lokali mieszkalnych ma być zawsze wartość, ale – w wypadku ich zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej – stawka podatku ma być kwotowa. Wydaje się, że proponowane rozwiązanie będzie niemożliwe do zastosowania, gdyż stawki kwotowe mogą być stosowane tylko w przypadku, gdy podstawa opodatkowania jest wyrażona ilościowo.

W projekcie proponuje się wprowadzenie nowej stawki dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego i lokalu mieszkalnego. Stawka:

1. 0,02% wartości dla budynku mieszkalnego jednorodzinnego i lokalu mieszkalnego, który jest pierwszym albo drugim budynkiem mieszkalnym jednorodzinnym lub lokalem mieszkalnym nabytym przez podatnika;
2. w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego trzeci albo kolejny budynek mieszkalny jednorodzinny lub lokal mieszkalny nabyty przez podatnika:
 - a) 0,5% wartości w pierwszym roku od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających podatek od wartości nieruchomości,
 - b) w każdym kolejnym roku stawka podatku ulega zwiększeniu o 0,1 punktu procentowego do maksymalnie 1,5% wartości.

Powyższe oznacza, że podatek obliczany od wartości ma dotyczyć wszystkich lokali mieszkalnych oraz budynków mieszkalnych jednorodzinnych. Przy ustalaniu stawki podatku, o której mowa w ust. 1, bierze się pod uwagę wszystkie budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, których właścicielem lub współwłaścicielem jest podatnik. Nie ma znaczenia w jakim procencie dana osoba jest współwłaścicielem. Może to być udział ułamkowy. Innymi słowy osoba, która jest współwłaścicielem np. 4 mieszkań (w tym posiada drobny udział, gdyż np. lokal odziedziczony został w spadku) będzie płacić podatek obliczony przy zastosowaniu stawki podwyższonej.



W przypadku gdy budynek mieszkalny jednorodzinny lub lokal mieszkalny stanowi współwłasność, wysokość podatku ustala się odpowiednio do liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych lub lokali mieszkalnych, będących przedmiotem opodatkowania każdego współwłaściciela. Oznacza to, że jeden budynek / lokal może być opodatkowany różnymi stawkami – w zależności od tego, ile budynków / lokali ma dany współwłaściciel. Wydanie decyzji ustalającej podatek od nieruchomości będzie dla organów podatkowych zdecydowanie trudniejsze i bardziej pracochłonne.

Stawka podwyższona podatku obliczana jest od trzeciego i kolejnego lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinnego wg momentu nabycia. Przy nabyciu w tym samym dniu więcej niż jednego budynku/lokalu, dla ustalenia stawki podatku za pierwszy przyjmuje się budynek mieszkalny jednorodzinny lub lokal mieszkalny o najniższej wartości. Wydanie decyzji ustalającej podatek od nieruchomości będzie dla organów podatkowych zdecydowanie trudniejsze i bardziej pracochłonne.

Stawka 0,02%, niezależnie od liczby lokali / budynków, przewidziana jest w następujących sytuacjach:

- a. budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne będące własnością państwowej osoby prawnej, spółdzielni mieszkaniowej, товариства будownицтва сполечного, сполечnej inicjatywy mieszkaniowej lub сполечnej agencji najmu;
- b. budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne dzierżawione przez сполечną agencję najmu lub będące mieszkaniami treningowymi lub wspomaganyimi;
- c. budynki mieszkalne jednorodzinne i lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach, w których są obiekty budowlane uznane za budowle ochronne na podstawie przepisów ustawy z dnia 5 grudnia 2024 r. o ochronie ludności i obronie cywilnej (Dz. U. z 2024 r. poz. 1907 oraz z 2025 r. poz. 1705);
- d. budynki mieszkalne jednorodzinne, w których wartość wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną EP [kWh/(m²·rok)], obliczona według przepisów wydanych na podstawie art. 15 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków (Dz. U. z 2024 r. poz. 101) wynosi 70 lub mniej;
- e. lokale mieszkalne znajdujące się w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych, w których wartość wskaźnika rocznego zapotrzebowania na nieodnawialną energię pierwotną EP [kWh/(m²·rok)], obliczona według przepisów wydanych na podstawie art. 15 ustawy z dnia 29 sierpnia 2014 r. o charakterystyce energetycznej budynków wynosi 65 lub mniej.



W uzasadnieniu mowa jest o tym, że w Polsce mamy do czynienia z problemem niedostatecznego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa. Jako przyczynę takiego stanu rzeczy wskazuje się między innymi - wysokie koszty najmu. Wnioskodawcy nie zauważają, że podwyższenie podatku od nieruchomości może spowodować dodatkowy wzrost kosztów najmu, gdyż istnieje prawdopodobieństwo zwiększania wysokości czynszów najmu z uwagi na dodatkowe obciążenia podatkowe nałożone na właścicieli mieszkań. W konsekwencji proponowana zmiana może prowadzić do powstania efektu odwrotnego od zamierzonego tj. utrudnienie dostępu do mieszkań dla rodzin oraz osób o niższych dochodach, które muszą mieszkania wynajmować.

Z podziękowaniami

Prezes Zarządu
Pracodawcy Rzeczypospolitej Polskiej

Joanna Makowiecka-Gatza
Joanna Makowiecka-Gatza

Hrubieszów, 3 lipca 2026 r.

Szanowna Pani
Anna Maria Żukowska
Posłanka na Sejm

Nowa Lewica
ul. Złota 9/4
00-019 Warszawa

Opinia do projektu Ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (RPW/9790/2026)

Uprzejmie informuję, że Zarząd Związku Miast Polskich wydaje **negatywną** opinię do przedmiotowego projektu Ustawy.

Uzasadnienie:

Projekt przewiduje fundamentalną zmianę modelu opodatkowania nieruchomości mieszkalnych poprzez odejście od dotychczasowej podstawy opodatkowania opartej na powierzchni użytkowej na rzecz modelu uwzględniającego wartość nieruchomości oraz liczbę posiadanych przez podatnika mieszkań i domów. Zmiana ta wiąże się z istotnym rozszerzeniem obowiązków organów podatkowych gmin, jednak opiniowany projekt nie zawiera rzetelnej oceny skutków finansowych i organizacyjnych proponowanych rozwiązań, ani nie wskazuje sposobu finansowania kosztów ich wdrożenia.

Projektowane przepisy nakładają na organy podatkowe obowiązek ustalania wartości nieruchomości oraz liczby nieruchomości posiadanych przez podatnika na terytorium całego kraju, nie zapewniając jednocześnie odpowiednich narzędzi prawnych, organizacyjnych i informatycznych umożliwiających realizację tych zadań. W obowiązującym stanie prawnym gminy nie dysponują jednolitym systemem informacji pozwalającym na skuteczną weryfikację danych dotyczących nieruchomości położonych poza ich obszarem właściwości, co może prowadzić do wydłużenia postępowań podatkowych, wzrostu kosztów administracyjnych oraz zwiększenia liczby sporów i postępowań odwoławczych.



Istotne zastrzeżenia budzi również sposób ustalania podstawy opodatkowania. Projekt odchodzi od wykorzystywania danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków na rzecz wartości nieruchomości określanej na podstawie średnich cen transakcyjnych oraz innych wskaźników o charakterze statystycznym. Rozwiązanie to nie uwzględnia indywidualnych cech poszczególnych nieruchomości, takich jak ich stan techniczny, standard wykończenia czy rzeczywista wartość rynkowa, co może prowadzić do nierównego traktowania podatników oraz zwiększenia liczby sporów dotyczących wymiaru podatku.

Wątpliwości budzi także stopień skomplikowania projektowanych regulacji. Projekt wprowadza liczne definicje odsyłające do innych ustaw, nowe mechanizmy ustalania wartości nieruchomości oraz obowiązek określania kolejności nabycia nieruchomości dla celów podatkowych, nie rozstrzygając jednocześnie wielu kwestii praktycznych związanych z ich stosowaniem. Rozwiązania te mogą prowadzić do niejednolitej praktyki organów podatkowych oraz ograniczać pewność i przewidywalność prawa.

Negatywnie należy ocenić również przepisy przejściowe przewidujące wejście w życie nowych zasad w trakcie roku podatkowego. Takie rozwiązanie może wymagać dokonywania korekt deklaracji oraz ponownego ustalania wysokości zobowiązań podatkowych, co znacząco utrudni zarówno wykonywanie obowiązków przez organy podatkowe, jak i realizację obowiązków przez podatników.

Projekt budzi ponadto poważne wątpliwości z punktu widzenia zgodności z zasadami poprawnej legislacji, pewności prawa oraz adekwatności finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego wynikającymi z art. 2, art. 84 i art. 167 Konstytucji RP. Wprowadzenie tak daleko idącej reformy systemu opodatkowania nieruchomości powinno zostać poprzedzone kompleksową oceną skutków regulacji, przygotowaniem odpowiednich narzędzi organizacyjnych i informatycznych oraz szerokimi konsultacjami z przedstawicielami jednostek samorządu terytorialnego.

Łączę wyrazy szacunku

Zastępca Dyrektora Biura

Związku Miast Polskich


Marek Wójcik



Warszawa, 3 czerwca 2026 r.

Anna-Maria Żukowska
Posłanka na Sejm RP
X kadencji

RPW/19203/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WŚU)
Data rejestracji: 2026-06-03
Data wpływu: 2026-06-03

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu RP, jako przedstawicielka wnioskodawców, niniejszym wnoszę autopoprawkę oraz uzupełnienie uzasadnienia (zgodnie z pismem SPS-III.020.78.11.2026 z 15 kwietnia 2026 r.) do poselskiego projektu ustawy **o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (RPW/9790/2026).**

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU
L. dz. *SPS-III.020.78.11.2026*
Data wpływu *03.06.2026*

Z poważaniem
PRZEWODNICZĄCA
KOALICYJNEGO KLUBU PARLAMENTARNEGO LEWICY
(Nowa Lewica, PPS, Liga Polityki)
[Podpis]
ANNA MARIA ŻUKOWSKA
Anna-Maria Żukowska
Posłanka na Sejm

AUTOPOPRAWKA

do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw¹ (RPW/9790/2026)

W poselskim projekcie ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw wprowadza się następujące zmiany:

1) art. 1 otrzymuje brzmienie:

„Art. 1. W ustawie z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2025 r. poz. 707, 726 i 1113) wprowadza się następujące zmiany:

1) w art. 1a:

a) w ust. 1 po pkt 1 dodaje się pkt 1a-1c w brzmieniu:

„1a) budynek mieszkalny jednorodzinny – budynek mieszkalny jednorodzinny w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 1673, 1688 i 1847 oraz z 2026 r. poz. 524);

1b) lokal mieszkalny – samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2026 r. poz. 232);

1c) budynek mieszkalny wielorodzinny – budynek mieszkalny w rozumieniu art. 3 pkt 2c ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2025 r. poz. 1673, 1688 i 1847 oraz z 2026 r. poz. 524).”.

b) w ust. 2 po pkt 3 dodaje się pkt 4 w brzmieniu:

„4) wynajmu lub dzierżawy budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego i lokalu mieszkalnego służących zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych.”.

2) w art. 3 w ust. 4 po wyrazach „ust. 4a–6” dodaje się wyrazy „i art. 5a ust. 7”;

3) w art. 4 w ust. 1:

a) pkt 2 otrzymuje brzmienie:

„2) dla budynków lub ich części innych niż budynek mieszkalny jednorodzinny, budynek mieszkalny wielorodzinny albo lokal mieszkalny – powierzchnia użytkowa;”.

b) po pkt 2 dodaje się pkt 2a w brzmieniu:

„2a) dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych – wartość ustalana jako iloczyn liczby m² ich powierzchni użytkowej oraz:

a) 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

¹ Niniejszą ustawą zmienia się ustawy: ustawę z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, ustawę z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz ustawę 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.

Obrocie Mieszkaniami, 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, z 2025 r. poz. 758, 1077, 1167 i 1669 oraz z 2026 r. poz. 27) albo w przypadku braku dostępnych danych o których mowa w lit. a

- b) 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), obowiązującego na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy, na który ustalana jest wysokość podatku, na terenie gminy, w której jest położony przedmiot opodatkowania.”;

- 4) w art. 5 w ust. 1 w pkt 2:

- a) uchyla się lit. a,

- b) lit. b otrzymuje brzmienie:

- „b) związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej – 35,53 zł od 1 m² powierzchni użytkowej,”;

- 5) po art. 5 dodaje się art. 5a i art. 5b w brzmieniu:

- „Art. 5a. 1. Stawka podatku od budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego i lokalu mieszkalnego wynosi:

- 1) 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;

- 2) w przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub lokalu mieszkalnego stanowiącego trzeci albo kolejny budynek mieszkalny jednorodzinny, budynek mieszkalny wielorodzinny lub lokal mieszkalny nabyty przez podatnika:

- a) 0,5% wartości w pierwszym roku od dnia wejścia w życie przepisów wprowadzających podatek od wartości nieruchomości,

- b) w każdym kolejnym roku stawka podatku ulega zwiększeniu o 0,2 punktu procentowego do maksymalnie 1,5% wartości.

- 2. Przy ustalaniu stawki podatku, o której mowa w ust. 1, bierze się pod uwagę wszystkie budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne na terenie Rzeczypospolitej Polskiej, których właścicielem lub współwłaścicielem jest podatnik.

- 3. Stawkę, o której mowa w art. 5a ust.1 pkt 2 oblicza się od trzeciego i kolejnego przedmiotu opodatkowania liczonego zgodnie z kolejnością ustaloną według dnia nabycia.

- 4. W przypadku gdy podatnik, będący właścicielem co najmniej jednego budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, nabywa w tym samym dniu więcej niż jeden taki budynek lub lokal, dla ustalenia stawki podatku określonej w ust. 1 pkt 1 za pierwszy przyjmuje się budynek

mieszkalny jednorodzinny, budynek mieszkalny wielorodzinny lub lokal mieszkalny o najniższej wartości.

5. W przypadku gdy budynek mieszkalny jednorodzinny, budynek mieszkalny wielorodzinny lub lokal mieszkalny stanowi współwłasność, wysokość podatku ustala się odpowiednio do liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych, będących przedmiotem opodatkowania każdego współwłaściciela.

6. Przy ustalaniu liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych, o których mowa w ust. 1–3, nie uwzględnia się udziału we współwłasności takiego budynku lub lokalu, jeżeli udział ten:

- 1) został nabyty w drodze dziedziczenia;
- 2) udział podatnika we współwłasności tego budynku lub lokalu jest mniejszy niż 1/2.

7. W przypadku budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego i lokalu mieszkalnego odpowiedzialność solidarna za zobowiązanie podatkowe, o której mowa w art. 3 ust. 4, ogranicza się do wysokości stawki, według której ustalono podatek dla danego współwłaściciela.

8. Niezależnie od liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych lub lokali mieszkalnych stanowiących przedmiot opodatkowania danego podatnika, stawce podatku, o której mowa w ust. 1 pkt 1, podlegają:

- 1) budynki lub ich części, budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych będące własnością, oddane w użytkowanie wieczyste, wydierżawione lub pozostające w posiadaniu państwowej osoby prawnej, spółdzielni mieszkaniowej, stowarzyszenia budownictwa społecznego, społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub społecznej agencji najmu;
- 2) budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne dzierżawione przez społeczną agencję najmu lub będące mieszkaniem treningowymi lub wspomagany.

Art. 5b. Rada gminy może, 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:

- 1) rok budowy;
 - 2) lokalizację;
 - 3) powierzchnię działki;
 - 4) powierzchnię budynku;
 - 5) inne cechy wpływające na zmniejszenie lub zwiększenie wartości przedmiotu opodatkowania albo sposób użytkowania nieruchomości pożądaną przez wspólnotę samorządową, w szczególności wysoka efektywność energetyczna czy posiadane obiekty zbiorowej ochrony.”;
- 6) w art. 6 w ust. 13 po wyrazach „podatku od nieruchomości” dodaje się wyrazy „, w tym ustalenia liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych

- wielorodzinnych i lokali mieszkalnych będących przedmiotem opodatkowania i daty ich nabycia”;
- 7) w art. 7a w ust. 3 w zdaniu drugim po wyrazach „przedmiotu opodatkowania” dodaje się wyrazy „ , w tym datę nabycia budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego albo lokalu mieszkalnego.”;
 - 2) w art. 2 po wyrazach „budynków mieszkalnych jednorodzinnych” dodaje się przecinek i wyrazy „ , budynków mieszkalnych wielorodzinnych”;
 - 3) w art. 3 po użytych dwukrotnie wyrazach „budynków mieszkalnych jednorodzinnych” dodaje się przecinek i wyrazy „ , budynków mieszkalnych wielorodzinnych”;
 - 4) w art. 4 użyte trzykrotnie wyrazy „lokali mieszkalnych albo domów jednorodzinnych” zastępuje się wyrazami „budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych”;
 - 5) W art. 5 użyte dwukrotnie wyrazy „budynki mieszkalne jednorodzinne lub lokale mieszkalne” zastępuje się wyrazami „budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne”;
 - 6) skreśla się art. 6;
 - 7) art. 8 otrzymuje brzmienie:

„Art. 8. Wysokość podatku od budynku mieszkalnego jednorodzinnego, budynku mieszkalnego wielorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, opodatkowanego stawką określoną w art. 5a ust. 1 pkt 1 ustawy zmienianej w art. 1, nie może być wyższa niż wysokość podatku ustalona dla tej nieruchomości na podstawie przepisów dotychczasowych.”;
 - 8) art. 9 otrzymuje brzmienie:

„Art. 9. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 czerwca 2027 r.”.

Uzupełnienie uzasadnienia o skutki finansowe projektu.

Część 6 Deklarowanych Skutków Regulacji otrzymuje brzmienie:

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projekt nie będzie powodował bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa w postaci konieczności ponoszenia nowych, stałych wydatków. Ewentualne koszty związane z dostosowaniem systemów teleinformatycznych oraz realizacją nowych zadań przez organy

administracji publicznej będą miały charakter jednorazowy i powinny zostać pokryte w ramach środków pozostających w dyspozycji właściwych jednostek sektora finansów publicznych.

Projekt może natomiast wywołać pozytywne skutki finansowe dla budżetów jednostek samorządu terytorialnego. Podatek od nieruchomości stanowi dochód własny gmin, a projektowane rozwiązania prowadzą do zwiększenia opodatkowania trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych pozostających w posiadaniu tego samego podatnika. W konsekwencji należy oczekiwać wzrostu wpływów podatkowych przede wszystkim w dużych miastach oraz gminach charakteryzujących się znacznym udziałem nieruchomości nabywanych w celach inwestycyjnych.

Jednocześnie nie jest możliwe przedstawienie precyzyjnego oszacowania skutków finansowych projektu dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Obecnie brak jest publicznie dostępnych danych pozwalających ustalić liczbę podatników posiadających trzecią i kolejne nieruchomości mieszkalne, ich strukturę własnościową, sposób wykorzystania nieruchomości oraz ich wartość stanowiącą podstawę opodatkowania zgodnie z projektowanymi przepisami.

Z danych Głównego Urzędu Statystycznego wynika, że zasób mieszkaniowy w Polsce obejmuje blisko 16 mln mieszkań, przy czym znacząca część lokali pozostaje poza podstawową funkcją mieszkaniową. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań z 2021 r. wykazał, że 12,1% mieszkań było niezamieszkanymi. Wskazuje to na istnienie istotnego segmentu rynku mieszkaniowego wykorzystywanego w celach inwestycyjnych lub pozostającego poza obrotem mieszkaniowym.

Dane NBP wskazują na istotny udział zakupów mieszkań finansowanych ze środków własnych oraz utrzymywanie się mieszkaniowego rynku inwestycyjnego jako jednego z elementów popytu na rynku nieruchomości. Oznacza to, że projektowane rozwiązania będą oddziaływać przede wszystkim na segment rynku związany z akumulacją wielu nieruchomości mieszkalnych przez pojedyncze podmioty.

Doświadczenia państw OECD oraz państw Unii Europejskiej wskazują, że podatki od nieruchomości oparte na wartości nieruchomości stanowią stabilne i przewidywalne źródło dochodów samorządów lokalnych. Według danych przywołanych w opracowaniu INFOS „Podatek katastralny – wybrane zagadnienia”², wpływy z regularnych podatków od nieruchomości w wielu państwach europejskich osiągają poziom od 1,5% do 2,5% PKB, podczas gdy w Polsce relacja ta wynosi średnio około 1,1% PKB. Opracowanie wskazuje również, że zwiększenie znaczenia

² P. Felis, A. Makowska, *Podatek katastralny – wybrane zagadnienia*, INFOS zagadnienia społeczno-gospodarcze 2026/2.

podatków od nieruchomości sprzyja wzrostowi stabilności finansów lokalnych oraz ogranicza ich zależność od bardziej zmiennych źródeł dochodów, takich jak PIT i CIT.

Projekt może ponadto pośrednio wpływać na rynek mieszkaniowy poprzez zwiększenie kosztu utrzymywania większej liczby nieruchomości mieszkalnych. W literaturze ekonomicznej oraz analizach OECD wskazuje się, że podatki od nieruchomości mogą ograniczać popyt inwestycyjny, zmniejszać opłacalność utrzymywania pustostanów oraz zwiększać efektywność wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych. Ostateczna skala tych efektów będzie jednak uzależniona od liczby nieruchomości objętych regulacją oraz reakcji uczestników rynku na nowe rozwiązania podatkowe.

W rezultacie należy przyjąć, że projekt będzie miał neutralny wpływ na budżet państwa oraz potencjalnie dodatni wpływ na dochody jednostek samorządu terytorialnego, przy czym brak jest obecnie danych pozwalających na wiarygodne określenie skali tego wzrostu.

UZASADNIENIE AUTOPOPRAWKI

1. Wyjaśnienie potrzeby i celu wydania autopoprawki.

Mieszkanie stanowi dobro pierwszej potrzeby, jednak jednocześnie jest dobrem kapitałochłonnym i coraz częściej pełni funkcję inwestycyjną. Jak wskazuje literatura dotycząca polityki mieszkaniowej, dostępność mieszkań i warunki mieszkaniowe w Polsce nadal należą do najsłabszych w Unii Europejskiej, co uzasadnia podejmowanie działań służących zwiększeniu efektywności wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych. Autopoprawka ma właśnie na celu zwiększenie skuteczności założeń poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw.

W toku prac nad projektem uznano za zasadne rozszerzenie zakresu projektowanych regulacji na budynki mieszkalne wielorodzinne, co pozwoli objąć nowymi zasadami opodatkowania wszystkie podstawowe kategorie nieruchomości mieszkalnych. Wprowadzane zmiany mają na celu ograniczenie zjawiska gromadzenia znacznej liczby nieruchomości mieszkalnych przez pojedynczych podatników oraz zwiększenie efektywności projektowanego mechanizmu podatkowego.

Autopoprawka doprecyzowuje również zasady ustalania liczby nieruchomości będących własnością podatnika, w szczególności w zakresie współwłasności nieruchomości nabytych w drodze dziedziczenia lub posiadanych w niewielkim udziale. Zmiany te mają na celu zapewnienie większej sprawiedliwości projektowanych rozwiązań oraz ograniczenie przypadków, w których

obowiązek podatkowy mógłby powstawać wskutek posiadania jedynie marginalnych udziałów we współwłasności nieruchomości.

Ponadto autopoprawka wzmacnia oddziaływanie projektowanych regulacji poprzez zmianę zasad stopniowego zwiększania stawki podatku dla trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych, a także doprecyzowuje przepisy dotyczące ustalania podstawy opodatkowania oraz pozyskiwania danych niezbędnych do wymiaru podatku.

Autopoprawka przewiduje również zmianę terminu wejścia w życie ustawy na dzień 1 czerwca 2027 r., co umożliwi organom administracji publicznej oraz podatnikom odpowiednie przygotowanie się do stosowania nowych regulacji.

2. Przedstawienie rzeczywistego stanu w dziedzinie, która ma być unormowana.

Projekt ustawy w brzmieniu wniesionym do Sejmu przewidywał wprowadzenie nowego modelu opodatkowania nieruchomości mieszkalnych, uzależniającego wysokość podatku od liczby posiadanych przez podatnika nieruchomości. Analiza projektu wykazała jednak potrzebę dalszego doprecyzowania niektórych rozwiązań oraz rozszerzenia zakresu regulacji.

W szczególności obowiązujące brzmienie projektu obejmowało budynki mieszkalne jednorodzinne oraz lokale mieszkalne, pomijając budynki mieszkalne wielorodzinne jako odrębną kategorię nieruchomości. Powodowało to ryzyko niepełnego objęcia regulacją wszystkich form własności nieruchomości mieszkalnych, a tym samym ograniczenia skuteczności projektowanych rozwiązań.

Dodatkowo praktyka obrotu nieruchomościami wskazuje na występowanie licznych przypadków współwłasności nieruchomości, w tym udziałów nabytych w drodze dziedziczenia lub udziałów o niewielkiej wartości ekonomicznej. Brak szczególnych regulacji w tym zakresie mógł prowadzić do sytuacji, w których sam fakt posiadania niewielkiego udziału we współwłasności nieruchomości wpływałby na sposób ustalania stawki podatku.

W toku dalszych prac nad projektem uznano również za zasadne zwiększenie skuteczności projektowanego mechanizmu podatkowego poprzez modyfikację zasad wzrostu stawek podatku dla trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych oraz doprecyzowanie przepisów służących ustalaniu podstawy opodatkowania i wymiarowi podatku.

Zmiany przewidziane w autopoprawce stanowią odpowiedź na wskazane wyżej okoliczności i służą zapewnieniu większej spójności, skuteczności oraz przejrzystości projektowanych regulacji.

3. Przedstawienie przewidywanych skutków prawnych, w tym różnica pomiędzy dotychczasowym a projektowanym stanem prawnym.

Autopoprawka wprowadza zmiany w zakresie projektowanych regulacji dotyczących opodatkowania nieruchomości mieszkalnych.

Najistotniejszą zmianą jest rozszerzenie zakresu podmiotowego i przedmiotowego projektowanych regulacji poprzez objęcie nimi również budynków mieszkalnych wielorodzinnych. W konsekwencji projektowane rozwiązania będą miały zastosowanie do budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych.

Autopoprawka doprecyzowuje także zasady ustalania liczby nieruchomości posiadanych przez podatnika poprzez wyłączenie z tego mechanizmu udziałów we współwłasności nieruchomości nabytych w drodze dziedziczenia oraz udziałów mniejszych niż 1/2. Zmiana ta ma na celu wyeliminowanie przypadków, w których niewielki udział we współwłasności nieruchomości wpływałby na wysokość stawki podatku.

Ponadto zmianie ulega mechanizm stopniowego wzrostu stawki podatku dla trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych. Autopoprawka przewiduje zwiększenie corocznego wzrostu stawki z 0,1 punktu procentowego do 0,2 punktu procentowego, przy zachowaniu maksymalnej stawki na poziomie 1,5% wartości nieruchomości.

Autopoprawka modyfikuje również katalog nieruchomości objętych preferencyjną stawką podatku oraz rozszerza możliwość stosowania przez rady gmin współczynników korygujących podstawę opodatkowania. Jednocześnie dostosowane zostają przepisy dotyczące pozyskiwania i przetwarzania danych niezbędnych do ustalenia wysokości podatku.

W zakresie przepisów przejściowych i dostosowujących autopoprawka przewiduje rezygnację z przepisu dotyczącego szczególnego terminu składania deklaracji podatkowych oraz zmianę terminu wejścia w życie ustawy na dzień 1 czerwca 2027 r.

Zmiany w poszczególnych art. projektu:

- 1) w art. 1 projektu rozszerza zakres projektowanych regulacji na budynki mieszkalne wielorodzinne, doprecyzowuje zasady ustalania liczby nieruchomości posiadanych przez podatnika, modyfikuje mechanizm wzrostu stawki podatku dla trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych, zmienia katalog nieruchomości objętych preferencyjną stawką podatku oraz rozszerza możliwość stosowania przez gminy współczynników korygujących podstawę opodatkowania;
- 2) w art. 2 projektu rozszerza zakres danych udostępnianych organom podatkowym o informacje dotyczące budynków mieszkalnych wielorodzinnych;

- 3) w art. 3 projektu rozszerza zakres informacji udostępnianych za pośrednictwem zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach o dane dotyczące budynków mieszkalnych wielorodzinnych;
- 4) w art. 4 projektu dostosowuje zakres danych publikowanych w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami do rozszerzonego zakresu przedmiotowego projektowanej regulacji;
- 5) w art. 5 projektu rozszerza obowiązki informacyjne podatników o budynki mieszkalne wielorodzinne;
- 6) skreśla się art. 6 projektu jako zbędny w związku ze zmianą harmonogramu wejścia w życie projektowanych regulacji;
- 7) nadaje nowe brzmienie art. 8 projektu, wprowadzając rozwiązanie gwarantujące, że wysokość podatku od nieruchomości objętych podstawową stawką opodatkowania nie będzie wyższa od podatku ustalonego na podstawie przepisów obowiązujących przed wejściem w życie ustawy;
- 8) nadaje nowe brzmienie art. 9 projektu, określając termin wejścia w życie ustawy na dzień 1 czerwca 2027 r.

4. Przedstawienie przewidywanych skutków społecznych, gospodarczych i finansowych.

Autopoprawka nie zmienia zasadniczego celu ani kierunku oddziaływania projektowanej regulacji. Przewidywane skutki społeczne, gospodarcze i finansowe pozostają zbliżone do skutków wskazanych w uzasadnieniu projektu ustawy.

Rozszerzenie zakresu projektowanych regulacji na budynki mieszkalne wielorodzinne może przyczynić się do zwiększenia skuteczności projektowanego mechanizmu podatkowego poprzez objęcie nim szerszego katalogu nieruchomości mieszkalnych. W konsekwencji projektowane rozwiązania będą w większym stopniu oddziaływać na podmioty posiadające rozbudowane portfele nieruchomości mieszkalnych.

Doprecyzowanie zasad uwzględniania współwłasności nieruchomości ograniczy ryzyko obejmowania podwyższonym opodatkowaniem osób posiadających jedynie niewielkie udziały we współwłasności nieruchomości, w szczególności nabyte w drodze dziedziczenia, co należy ocenić pozytywnie z punktu widzenia społecznego.

Zwiększenie tempa wzrostu stawki podatku dla trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych może wpłynąć na zwiększenie dochodów gmin z tytułu podatku od nieruchomości oraz wzmocnić bodźce ograniczające koncentrację własności nieruchomości mieszkalnych. Jednocześnie zmiana ta

może skutkować zwiększeniem obciążeń finansowych podatników posiadających większą liczbę nieruchomości mieszkalnych.

Zmiana terminu wejścia w życie ustawy na dzień 1 czerwca 2027 r. będzie miała pozytywny wpływ organizacyjny na proces wdrażania projektowanych rozwiązań przez organy podatkowe oraz podatników, zapewniając dodatkowy czas na przygotowanie do stosowania nowych regulacji.

5. Wskazanie źródeł finansowania, jeżeli projekt ustawy pociąga za sobą obciążenie budżetu państwa lub budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Autopoprawka nie powoduje powstania dodatkowych wydatków po stronie budżetu państwa ani budżetów jednostek samorządu terytorialnego względem skutków przewidzianych w projekcie ustawy.

Zmiany przewidziane w autopoprawce będą realizowane w ramach zadań i środków pozostających w dyspozycji właściwych organów administracji publicznej. Rozszerzenie zakresu projektowanych regulacji na budynki mieszkalne wielorodzinne oraz modyfikacja mechanizmu opodatkowania trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych mogą wpłynąć na zwiększenie dochodów własnych gmin z tytułu podatku od nieruchomości. Ze względu na brak danych pozwalających na precyzyjne określenie liczby nieruchomości, które zostaną objęte regulacją w wyniku zmian wprowadzanych autopoprawką, nie jest możliwe wiarygodne oszacowanie skali tego wzrostu. Autopoprawka nie wymaga zatem wskazania dodatkowych źródeł finansowania.

6. Przedstawienie założeń projektów podstawowych aktów wykonawczych.

Autopoprawka nie wprowadza nowych upoważnień ustawowych do wydania aktów wykonawczych ani nie zmienia zakresu obowiązujących delegacji ustawowych przewidzianych w projekcie ustawy. W związku z powyższym autopoprawka nie powoduje konieczności opracowania dodatkowych aktów wykonawczych ani zmiany założeń aktów wykonawczych przewidzianych w projekcie ustawy.

7. Oświadczenie o zgodności projektu ustawy z prawem Unii Europejskiej albo oświadczenie, że przedmiot projektowanej regulacji nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Przedmiot regulacji objętej autopoprawką nie jest objęty prawem Unii Europejskiej. Autopoprawka dotyczy krajowych zasad opodatkowania nieruchomości podatkiem od nieruchomości, w szczególności zakresu przedmiotowego projektowanych regulacji, zasad ustalania liczby nieruchomości podlegających opodatkowaniu oraz przepisów przejściowych i dostosowujących. W związku z powyższym autopoprawka jest zgodna z prawem Unii Europejskiej.

8. Wpływ autopoprawki na zasady podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej.

Autopoprawka nie zmienia zasadniczego wpływu projektu na warunki wykonywania działalności gospodarczej. Wprowadzane zmiany mają charakter doprecyzowujący i uszczelniający projektowane rozwiązania podatkowe.

Rozszerzenie zakresu projektowanych regulacji na budynki mieszkalne wielorodzinne oraz modyfikacja mechanizmu wzrostu stawki podatku dla trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych mogą skutkować objęciem projektowaną regulacją szerszej grupy przedsiębiorców posiadających nieruchomości mieszkalne lub zwiększeniem wysokości obciążeń podatkowych części przedsiębiorców, którzy posiadają rozbudowane portfele nieruchomości mieszkalnych.

Autopoprawka nie nakłada na przedsiębiorców nowych obowiązków ewidencyjnych, sprawozdawczych, informacyjnych ani rejestracyjnych ponad obowiązki przewidziane w projekcie ustawy. Nie wprowadza również nowych procedur administracyjnych związanych z podejmowaniem, wykonywaniem lub zakończeniem działalności gospodarczej.

Wprowadzone zmiany są niezbędne dla zapewnienia skuteczniejszej realizacji celu projektu, jakim jest zwiększenie progresji opodatkowania w przypadku posiadania większej liczby nieruchomości mieszkalnych oraz objęcie regulacją wszystkich podstawowych kategorii nieruchomości mieszkalnych.

Warszawa, 16 czerwca 2026 r.

BEOS-WOSF/WPEiM-1360/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-III.020.78.24.2026

Data wpływu 16. 06. 2026

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

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)

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

I. Przedmiot projektu ustawy

Przedmiotem poselskiego projektu jest nowelizacja 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)

Projekt wprowadza zmiany w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych. W tym zakresie 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, 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.), 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), 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 lub lokalu mieszkalnego stanowiącego trzeci albo kolejny budynek mieszkalny jednorodzinny 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 udział ten: a) 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 stanowiących przedmiot opodatkowania 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 mieszkalnych jednorodzinnych 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, budynku 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.

II. Stan prawa Unii Europejskiej w materii objętej projektem ustawy

Kwestie stanowiące przedmiot projektu ustawy nie są regulowane prawem Unii Europejskiej.

III. Analiza projektu ustawy pod kątem prawa Unii Europejskiej

Przedmiot projektu ustawy nie jest regulowany prawem Unii Europejskiej.

IV. Konkluzje

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę nie jest objęty prawem Unii Europejskiej.

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślak

/podpisano elektronicznie/

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 Danych o Obrocie Mieszkaniami.

Warszawa, 16 czerwca 2026 r.

BEOS-WOSF/WPEiM-1361/26

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L.dz. SPS-11.02078.25.2026

Data wpływu 16.06.2026

Pan

Włodzimierz Czarzasty

Marszałek Sejmu

Rzeczypospolitej Polskiej

Opinia 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

Przedmiotem poselskiego projektu jest nowelizacja 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)

Projekt wprowadza zmiany w opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości budynków mieszkalnych jednorodzinnych oraz lokali mieszkalnych. W tym zakresie 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, 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.), 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), 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 lub lokalu mieszkalnego stanowiącego trzeci albo kolejny budynek mieszkalny jednorodzinny 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 udział ten: a) 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 stanowiących przedmiot opodatkowania 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 mieszkalnych jednorodzinnych 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, budynku 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.

Projekt ustawy nie zawiera przepisów, które mają na celu wykonanie prawa Unii Europejskiej.

Poselski projekt ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw w wersji uwzględniającej autopoprawkę nie stanowi projektu ustawy wykonującej prawo Unii Europejskiej w rozumieniu art. 95a regulaminu Sejmu.

Autor:

dr Jacek Kulicki

specjalista ds. finansów publicznych

w Biurze Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Akceptował:

Wicedyrektor Biura Ekspertyz

i Oceny Skutków Regulacji

Ziemowit Cieślik

/podpisano elektronicznie/



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Pionka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZES

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztof
POWIAT ŁĄCUBSKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PIASKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Stanisław Śniarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOCKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZIŃSKI

Robert Godek
POWIAT STRYŻÓWSKI

Miroslaw Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANÓWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYŃSKI

Artur Pizioł
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzesutowski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepaniak
POWIAT CHAJNICKI

Waldemar Trzaska
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szumanski
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CIA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KEDZIERZYŃSKO-KOZIŁLSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bielecki
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT GIELIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A. 0531/210/26

Warszawa, 22 czerwca 2026 roku

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.78.29.02p

Data wpływu 26.06.26r.

Szanowny Pan

Dariusz Salamończyk

Zastępca Szefa Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

w odpowiedzi na pismo z 15 czerwca 2026 r. w sprawie autopoprawki do poselskiego projektu ustawy – o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (RPW/19203/2026), niniejszym na wstępie pragniemy podkreślić, iż doceniamy wszelkie działania zmierzające do racjonalnego wykorzystywania istniejących zasobów mieszkaniowych oraz zwiększeniu ich dostępności dla tych grup społecznych, które w warunkach rynkowych napotykają na istotne bariery w zaspokojeniu podstawowej potrzeby bytowej, jaką jest posiadanie dachu nad głową. Jednakże zdaniem ZPP poszczególne propozycje regulacji zawarte w projekcie mogą budzić wątpliwości interpretacyjne i prawne, które przedstawione zostaną w dalszej części wywodu.

1) Art. 1 pkt 3 lit. b) ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 4 ust. 1 pkt 2a u.p.o.l.

Postuluje się o przyjęcie następującego brzmienia przepisu:

„2a) dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych – wartość ustalana jako iloczyn liczby m² ich powierzchni użytkowej oraz:

- a) 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, 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. 69, z 2025 r. poz. 758, '077, 116 i 1669 oraz z 2026 r. poz. 2 i),*

b) w przypadku braku dostępnych danych, o których mowa w lit. a) – 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), obowiązującego na dzień 31 grudnia roku poprzedzającego rok podatkowy, na który ustalana jest wysokość podatku, na terenie gminy, w której jest położony przedmiot opodatkowania."

Jak wynika z uzasadnienia procedowanego aktu, zamysłem projektodawcy było, ażeby docelowo ustalanie wymiaru podstawy opodatkowania dla budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych opierało się na iloczynie ich powierzchni użytkowej oraz średniej ceny transakcyjnej m² powierzchni użytkowej zawartych w Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami. Jednakże ze względu na fakt, że powołane przepisy dotyczące Portalu DOM zaczną obowiązywać od 2 czerwca 2027 r., toteż zdecydowano się na wprowadzenie rozwiązania, zgodnie z którym do tego momentu rzeczona podstawa opodatkowania miałaby być wynikiem iloczynu powierzchni użytkowej lokalu oraz wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych określonego przez wojewodę. Proponowane rozwiązanie budzi jednak wątpliwości z punktu widzenia techniki legislacyjnej w zakresie redakcji samego przepisu art. 4 ust. 1 pkt 2a.

Należy zwrócić uwagę, że fragment „*albo w przypadku braku dostępnych danych, o których mowa w lit. a)*” był w tekście pierwotnym zawieszony składniowo pomiędzy dwiema jednostkami redakcyjnymi — kończył lit. a) bez domknięcia zdania, podczas gdy lit. b) zaczynała się od *meritum* normy, jakby była kontynuacją przerwanej wyliczenia. Taki stan rzeczy wynikał przede wszystkim z braku znaku interpunkcyjnego na końcu normy lit. a). W konsekwencji odbiorca zmuszony był samodzielnie rekonstruować związek między obiema literami oraz hierarchię podstaw opodatkowania, która powinna wynikać wprost z treści przepisu. Przy uwzględnieniu powyższych uwag, dla większej jednoznaczności oraz klarowności regulacji należałoby usunąć spójnik „*albo*”, zaś podziału pomiędzy zastrzeżeniem wyjątku a normą alternatywną dokonać poprzez umieszczenie myślnika. Taki zabieg doprowadzi do powstania regulacji, w której warunek poprzedza normę i oddzielony jest od niej myślnikiem lub przecinkiem, nie zaś spójnikiem alternatywy, co pozwoli zapewnić poprawność konstrukcji przepisu oraz ułatwi jego zrozumienie. Proponowane brzmienie będzie przy tym spójne z treścią art. 7 projektu, który przesuwą możliwość stosowania 4 ust. 1 pkt 2a lit. a) na wymiar podatku od 2028 r.

2) Art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 5a ust. 2, 5, 6 i 7 u.p.o.l.

Projektowane przepisy art. 5a ust. 2, 5, 6 i 7 u.p.o.l. w obecnym brzmieniu tworzą w zakresie opodatkowania nieruchomości stanowiących współwłasność regulację wewnętrźnie niespójną, która w praktyce stosowania może prowadzić do wielokrotnego opodatkowania nieruchomości, do niemożności jednoznacznego ustalenia wysokości zobowiązania podatkowego przypadającego na jej poszczególnych współwłaścicieli, a w przypadku współwłasności łącznej - do zupełnej niewykonalności przepisów w ich dosłownym brzmieniu.

Postuluje się zatem o ponowne przemyślenie konstrukcji oraz gruntowne doprecyzowanie projektowanych regulacji.

Projekt nie zawiera żadnej regulacji odnoszącej się do współwłasności łącznej, a w szczególności do małżeńskiej wspólności majątkowej, która jest w polskich realiach zdecydowanie najczęstszym przypadkiem współwłasności nieruchomości mieszkalnych. Projektowany ust. 2 nie czyni żadnego rozróżnienia między współwłasnością ułamkową a łączną, co przy literalnym rozumieniu regulacji może powodować w praktyce występowanie szeregu problemów. Skoro bowiem, zgodnie z przepisami oraz utrwalonym orzecznictwem NSA i WSA, organy podatkowe wydają w przypadku współwłasności jedną decyzję obejmującą całą nieruchomość bez wyszczególniania udziałów, a każdy współwłaściciel odpowiada solidarnie za całość zobowiązania, to przy zróżnicowanych stawkach wynikających z projektowanego art. 5a u.p.o.l. nie wiadomo na jaką kwotę powinna opiewać taka decyzja i według której stawki ma być obliczona. Nawet przy uwzględnieniu nowododanego ust. 6 pkt 2, zgodnie z którym przy ustalaniu liczby budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych oraz lokali mieszkalnych nie uwzględnia się udziałów we współwłasności mniejszych niż $1/2$, to projektowana regulacja, wprowadzając indywidualizację stawki bez żadnego mechanizmu jej przełożenia na współwłasność łączną, czyni przepisy w tym zakresie niewykonalnymi. Sytuację tę ilustruje następujący przykład: małżonek A przed zawarciem małżeństwa nabył dwie nieruchomości mieszkalne wchodzące w skład jego majątku osobistego, a następnie w ramach ustroju wspólności majątkowej małżonkowie wspólnie nabyli kolejną nieruchomość. Dla małżonka A nieruchomość wspólna stanowi trzeci przedmiot opodatkowania objęty stawką podwyższoną, podczas gdy dla małżonka B, niemającego innych nieruchomości, jest to pierwsza nieruchomość (objęta stawką podstawową). Organ podatkowy, zobowiązany do wydania jednej decyzji obejmującej całą nieruchomość wspólną, nie dysponuje żadnym instrumentem prawnym pozwalającym na rozstrzygnięcie, według której, stawki podatek ma zostać ustalony. Co więcej, małżonek B, niemający żadnego wpływu na wcześniejsze decyzje majątkowe współmałżonka, może zostać objęty skutkami podwyższonej stawki w odniesieniu do nieruchomości stanowiącej jego jedyne miejsce zamieszkania, co pozostaje w oczywistej sprzeczności z celem regulacji. Wskazane problemy dotyczą przy tym nie tylko małżonków, gdyż współwłasność łączna może wynikać również ze stosunku spółki cywilnej, a to oznacza, że analogiczne trudności pojawią się wszędzie tam, gdzie nieruchomość mieszkalna stanowi składnik majątku wspólnego wspólników.

Należy także zwrócić uwagę, że projektowany ust. 5 nie rozstrzyga, czy podstawą opodatkowania dla każdego współwłaściciela jest pełna wartość nieruchomości, czy wyłącznie wartość odpowiadająca jego udziałowi. Wobec ogólnej zasady solidarności podatkowej z art. 3 ust. 4 u.p.o.l. i braku przepisu analogicznego do art. 3 ust. 4a u.p.o.l., który przy garażach wielostanowiskowych wprost wiąże obowiązek podatkowy z udziałem we współwłasności, organ podatkowy może przyjąć, że każdy współwłaściciel zobowiązany jest do zapłaty podatku od pełnej wartości nieruchomości według indywidualnie ustalonej dla niego stawki. Prowadziłoby to do wielokrotnego opodatkowania tej samej nieruchomości, gdyż można by rozumieć, że podatnik będący już właścicielem jednego lokalu i jednocześnie współwłaścicielem drugiego powinien płacić podatek od pełnej wartości lokalu wspólnego według stawki 0,02%, zaś drugi

współwłaściciel, dla którego jest to np. trzecia nieruchomość — również powinien uiścić podatek od pełnej wartości tego samego lokalu, lecz już według stawki podwyższonej. Łączna kwota podatku od jednej nieruchomości przekroczyłaby tym samym wielokrotnie to, co wynikałoby z opodatkowania jej pełnej wartości nawet najwyższą ze stawek przewidzianych w projekcie.

Podkreślenia wymaga również, iż projektowany ust. 5 stanowi, że „wysokość podatku ustala się odpowiednio do liczby” przedmiotów opodatkowania każdego współwłaściciela, podczas gdy parametrem bezpośrednio zależnym od tej liczby jest stawka, zaś wysokość podatku to wynik uzależniony właśnie od przyjętej stawki i wartości nieruchomości. Z kolei, ust. 7 ogranicza odpowiedzialność solidarną „do wysokości stawki, według której ustalono podatek dla danego współwłaściciela”, a tymczasem odpowiedzialność solidarna dotyczy z istoty kwoty zobowiązania, nie stawki. Intencją projektodawców jest ochrona współwłaściciela opodatkowanego niższą stawką przed obowiązkiem zapłaty podatku obliczonego według wyższej stawki należnej od innego współwłaściciela i jest to jak najbardziej słuszny cel, jednak jego realizacja przez odwołanie do stawki zamiast kwoty podatku sprawia, że przepis nie daje organom podatkowym ani podatnikom jednoznacznej odpowiedzi co do wysokości odpowiedzialności każdego ze współwłaścicieli. W odniesieniu do współwłasności łącznej ust. 7 pozostaje zaś przepisem martwym, ponieważ skoro organ wydaje jedną decyzję obejmującą całą nieruchomość w jednej kwocie bez wyszczególniania udziałów, nie dysponuje żadnym instrumentem pozwalającym na ograniczenie odpowiedzialności jednego z małżonków do kwoty odpowiadającej jego indywidualnej stawce.

3) Art. 5 ustawy nowelizującej

Uwaga redakcyjna. Postuluje się o przyjęcie następującego brzmienia przepisu:

„Osoby fizyczne, które przed dniem wejścia w życie niniejszej ustawy były podatnikami podatku od nieruchomości, którego przedmiotem opodatkowania były więcej niż dwa budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne, wskazują w terminie do dnia 31 stycznia 2027 r., właściwemu organowi podatkowemu wszystkie należące do nich budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne oraz daty ich nabycia, w celu ustalenia nieruchomości podlegających stawce opodatkowania określonej w art. 5a ust. 1 pkt 2 ustawy zmienianej w art. 1.”

Projektowany art. 5 u.p.o.l. nakłada na osoby fizyczne posiadające przed dniem wejścia w życie ustawy więcej niż dwa budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne i lokale mieszkalne obowiązek wskazania właściwemu organowi podatkowemu „budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych”, bez wyszczególnienia, co konkretnie owo wskazanie ma obejmować — czy chodzi o wskazanie wszystkich posiadanych nieruchomości, nieruchomości mających podlegać stawce podwyższonej, nieruchomości mających podlegać stawce podstawowej, czy też jakichkolwiek nieruchomości? Brak precyzji w tym zakresie sprawia, że podatnik nie jest w stanie bezsprzecznie ustalić, jakie informacje powinny zostać uwzględnione w ramach tegoż wskazania, a organ podatkowy nie dysponuje jednoznacznym kryterium oceny jego prawidłowości.

Zasadnym byłoby zatem doprecyzowanie treści art. 5 u.p.o.l. poprzez jednoznaczne określenie, że rzeczony obowiązek polega na wskazaniu organowi podatkowemu wszystkich posiadanych budynków mieszkalnych jednorodzinnych, budynków mieszkalnych wielorodzinnych i lokali mieszkalnych oraz daty ich nabycia, co zdecydowanie pozytywnie wpłynie na brzmienie oraz wykładnię przepisu.

4) Art. 1 pkt 5 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 5a i 5b u.p.o.l., art. 1 pkt 6 ustawy nowelizującej w odniesieniu do art. 6 ust. 13 u.p.o.l., art. 2, 3 i 5 ustawy nowelizującej

Postuluje się o uzupełnienie uzasadnienia oraz DSR projektu o rzetelną kalkulację kosztów finansowych, administracyjnych i kadrowych procedowanych zmian dla jednostek samorządu terytorialnego, wraz ze wskazaniem źródeł ich finansowania lub stosownych mechanizmów rekompensaty.

W deklarowanych skutkach regulacji projektodawcy twierdzą, że projekt nie spowoduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa w postaci konieczności ponoszenia nowych, stałych wydatków, zaś koszty związane z dostosowaniem systemów teleinformatycznych oraz realizacją nowych zadań przez organy administracji publicznej będą miały charakter jednorazowy i powinny zostać pokryte z środków pozostających w dyspozycji właściwych jednostek publicznych. Twierdzenie to nie zostało poparte żadną kalkulacją i pozostaje w sprzeczności z dalszą treścią deklarowanych skutków regulacji, w której projektodawcy przyznają, że nie jest możliwe precyzyjne oszacowanie skutków finansowych projektu dla poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego. Nie można jednocześnie utrzymywać, że koszty realizacji projektowanych zadań mieszczą się w dotychczasowych środkach, i że skutków finansowych projektu nie da się oszacować.

Realizacja przedmiotowych zadań wymaga w praktyce zapewnienia urzędom dostępu do wspomnianych systemów, ich integracji z gminnymi systemami podatkowymi, zapewnienia niezbędnych aktualizacji, stosownego przeszkolenia pracowników, a także obsługi bardziej skomplikowanych postępowań niż dotychczas. Są to realne obciążenia administracyjne, finansowe i kadrowe dla poszczególnych gmin, których projekt nie identyfikuje jako generujących koszty, a których utrzymanie generuje wydatki zarówno po stronie centralnych administratorów tych systemów, jak i samych gmin jako użytkowników. Nieprzedstawienie choćby szacunkowych kalkulacji tych kosztów oraz wskazania źródła ich finansowania w odniesieniu do JST stanowi istotny brak DSR oraz uzasadnienia projektu.

Z poważaniem

Prezes Zarządu
Związku Powiatów Polskich
Andrzej Płonka



Warszawa, 24 czerwca 2026 r.

Anna-Maria Żukowska
Posłanka na Sejm RP

RPW/21652/2026 – 1P



EZD RP KS
(GMS – WSU)
Data rejestracji: 2026 – 06 – 24
Data wpływu: 2026 – 06 – 24

Szanowny Pan
Włodzimierz Czarzasty
Marszałek Sejmu RP

Szanowny Panie Marszałku,

na podstawie art. 118 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 36 ust. 1a Regulaminu Sejmu RP, jako przedstawicielka wnioskodawców, niniejszym wnoszę uzupełnienie uzasadnienia (zgodnie z pismem SPS-III.020.78.26.2026 z dnia 17 czerwca 2026 r.) do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (RPW/9790/2026).

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.78.27.2026

Data wpływu 24.06.26r.

Z poważaniem

Anna-Maria Żukowska
Posłanka na Sejm

Uzupełnienie uzasadnienia do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw (RPW/9790/2026)

[6] Jakie są przewidywane skutki finansowe projektowanych rozwiązań, w szczególności wpływ na sektor finansów publicznych, w tym na budżet państwa i budżety jednostek samorządu terytorialnego?

Projektowana ustawa będzie oddziaływać przede wszystkim na budżety gmin, podatników podatku od nieruchomości posiadających trzecią i kolejne nieruchomości mieszkalne oraz organy podatkowe gmin. Podatek od nieruchomości stanowi dochód własny gmin, dlatego skutki finansowe projektu po stronie sektora finansów publicznych będą występowały przede wszystkim po stronie budżetów jednostek samorządu terytorialnego.

Projekt będzie wpływał na następujące grupy podmiotów:

- 1) gminy jako jednostki samorządu terytorialnego, których dochodem własnym są wpływy z podatku od nieruchomości;
- 2) podatników podatku od nieruchomości posiadających trzecią i kolejne nieruchomości mieszkalne, tj. budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne lub lokale mieszkalne;
- 3) organy podatkowe gmin właściwe w sprawach podatku od nieruchomości;
- 4) w ograniczonym zakresie organy administracji publicznej prowadzące rejestry i systemy teleinformatyczne wykorzystywane do ustalenia podstawy opodatkowania, w szczególności dane z ksiąg wieczystych, ewidencji gruntów i budynków (EGiB), zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach (ZSIN) oraz Portalu Danych o Obrocie Mieszkaniami (Portal DOM).

Projekt nie przewiduje bezpośrednich skutków finansowych dla budżetu państwa w postaci nowych stałych wydatków ani nowych dochodów budżetu państwa. Projekt nie tworzy nowych funduszy celowych, programów dotacyjnych ani transferów z budżetu państwa.

Projekt będzie dotyczył wszystkich gmin, tj. 2479 jednostek samorządu terytorialnego szczebla gminnego (w tym gminy wiejskie, wiejsko-miejskie, miejskie wraz z miastami na prawach powiatu), w zakresie wykonywania dochodów z podatku od nieruchomości.

Nie jest możliwe precyzyjne ustalenie liczby podatników posiadających trzecią i kolejne nieruchomości mieszkalne na podstawie obecnie publicznie dostępnych danych. Obecne rejestry publiczne nie udostępniają zagregowanych danych pozwalających określić liczbę podatników posiadających co najmniej trzy budynki mieszkalne jednorodzinne, budynki mieszkalne wielorodzinne lub lokale mieszkalne, ich strukturę własnościową, daty nabycia oraz wartości nieruchomości stanowiące podstawę opodatkowania według projektowanych przepisów.

Dla celów oszacowania skutków finansowych przyjęto zatem wariantowe założenie dotyczące liczby nieruchomości mieszkalnych objętych podwyższoną stawką podatku. Wariant niski zakłada objęcie regulacją 200 tys. nieruchomości, wariant średni 300 tys. nieruchomości, a wariant wysoki 450 tys. nieruchomości.

Wpływ projektu na budżety gmin będzie co do zasady dodatni. Projekt przewiduje podwyższenie stawki podatku od trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych. Oznacza to możliwość zwiększenia dochodów własnych gmin z podatku od nieruchomości.

Według danych Ministerstwa Finansów¹ dochody gmin z podatku od nieruchomości wyniosły 17 448 mln zł w 2022 r., 19 444 mln zł w 2023 r. oraz 21 758 mln zł w 2024 r.; dochody miast na prawach powiatu z podatku od nieruchomości wyniosły 10 610 mln zł w 2022 r., 11 806 mln zł w 2023 r. oraz 13 174 mln zł w 2024 r. Oznacza to wzrost o 4 310 mln zł w przypadku gmin oraz 2 564 mln zł w przypadku miast na prawach powiatu, czyli o blisko 25% w ciągu dwóch lat. Skala tych wpływów potwierdza, że podatek od nieruchomości jest jednym z najważniejszych źródeł dochodów własnych gmin. Jednocześnie, jak wskazują m.in. analizy OECD, podatki od nieruchomości należą do najbardziej stabilnych i przewidywalnych źródeł dochodów publicznych. Projektowane rozwiązania wpisują się w ten kierunek, wzmacniając funkcję dochodową podatku od nieruchomości przy jednoczesnym zachowaniu preferencyjnego traktowania pierwszej i drugiej nieruchomości mieszkalnej służącej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych właścicieli.

¹ Ministerstwo Finansów, „Wynik bieżący w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 2022-2024”.

Wpływ projektu na podatników posiadających trzecią i kolejne nieruchomości mieszkalne będzie polegał na zwiększeniu obciążeń podatkowych. W pierwszym roku stosowania podwyższonej stawki podatek od trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych wyniesie 0,5% wartości nieruchomości. W kolejnych latach stawka będzie wzrastać o 0,2 punktu procentowego rocznie, do maksymalnie 1,5% wartości nieruchomości po 5 latach obowiązywania podwyższonych stawek.

Wpływ projektu na organy podatkowe gmin będzie miał charakter organizacyjny. Organy te będą zobowiązane do uwzględniania liczby nieruchomości mieszkalnych posiadanych przez podatnika, dat ich nabycia oraz wartości nieruchomości ustalonej według zasad określonych w projekcie. Nie przewiduje się jednak utworzenia nowych organów ani nowych kategorii zadań finansowanych z budżetu państwa.

Wpływ niepieniężny projektu będzie polegał na zwiększeniu znaczenia danych o nieruchomościach w procesie wymiaru podatku, większym powiązaniu wysokości opodatkowania z wartością nieruchomości oraz wzmocnieniu funkcji dochodowej podatku od nieruchomości jako dochodu własnego gmin.

Budżet państwa

Projekt nie będzie miał bezpośredniego wpływu na dochody budżetu państwa. Szacowany wpływ na dochody budżetu państwa wynosi 0 zł rocznie.

Projekt nie będzie powodował nowych stałych wydatków budżetu państwa. Szacowany wpływ na wydatki budżetu państwa wynosi 0 zł rocznie.

Budżety jednostek samorządu terytorialnego

Projekt może zwiększyć dochody gmin z podatku od nieruchomości. Ze względu na brak danych pozwalających precyzyjnie określić liczbę podatników posiadających trzecią i kolejne nieruchomości mieszkalne, skutki finansowe oszacowano wariantowo.

Według szacunków Polskiego Instytutu Ekonomicznego² prywatny rynek najmu obejmuje około 1,0–1,3 mln mieszkań. Jednocześnie ponad 1 mln podatników deklaruje przychody z najmu prywatnego, co wskazuje na wysoki stopień rozproszenia własności lokali przeznaczonych na wynajem.

Należy przy tym zauważyć, że dostępne opracowania stosują odmienne metodologie szacowania wielkości rynku najmu. W zależności od przyjętych źródeł danych oraz zakresu uwzględnianych form najmu szacunki liczby mieszkań przeznaczonych na wynajem mogą się różnić, dlatego dalsze analizy przedstawiono w oparciu o kilka niezależnych źródeł.

Według raportu ThinkCo³ polski rynek najmu ma charakter wysoce rozproszony pod względem liczby właścicieli, jednak jednocześnie występuje na nim zauważalna koncentracja zasobu mieszkaniowego. Z analizy danych dotyczących struktury własności mieszkań wynika, że 92,1% wynajmujących posiada jeden lub dwa lokale mieszkalne, podczas gdy właściciele dysponujący trzema lub większą liczbą mieszkań stanowią jedynie 7,9% wszystkich wynajmujących. Jednocześnie ta relatywnie niewielka grupa kontroluje około 33% mieszkań wynajmowanych na warunkach rynkowych, w tym 26% mieszkań znajduje się w portfelach właścicieli posiadających od 3 do 15 lokali, a kolejne 7% w portfelach podmiotów posiadających ponad 15 lokali. Raport szacuje jednocześnie liczbę mieszkań przeznaczonych na wynajem w Polsce na około 1,5–1,7 mln lokali, przy czym centralny szacunek autorów wynosi 1,68 mln mieszkań. Oznacza to, że zasób mieszkań znajdujących się w portfelach właścicieli posiadających co najmniej trzy lokale można szacować na około 500–550 tys. mieszkań.

Przyjmując jednocześnie bardziej ostrożne założenia dotyczące wielkości rynku najmu, wynikające z danych Polskiego Instytutu Ekonomicznego, liczba ta mogłaby wynosić około 430 tys. mieszkań. Z uwagi na niepewność danych dotyczących struktury własności nieruchomości oraz fakt, że projektowana regulacja nie obejmie automatycznie całego tego zasobu, do obliczeń skutków finansowych przyjęto ostrożne założenie objęcia regulacją od 200 tys. do 450 tys. nieruchomości mieszkalnych.

Na potrzeby oszacowania skutków regulacji przyjęto średnią powierzchnię nieruchomości mieszkalnej objętej podwyższoną stawką podatku na poziomie 50 m². Założenie odpowiada strukturze rynku najmu w największych miastach, gdzie koncentruje się znaczna część lokali stanowiących przedmiot inwestycji mieszkaniowych oraz mieszkań przeznaczonych na wynajem. Są to najczęściej lokale dwu i trzypokojowe o powierzchni zbliżonej do 50 m². Przyjęte założenie 50 m² odnosi się do przeciętnego lokalu mieszkalnego, który w świetle dostępnych danych

² Polski Instytut Ekonomiczny, „Polskie regulacje rynku najmu nie chronią ani najemców, ani wynajmujących mieszkania i hamują rozwój rynku najmu”, Warszawa, 4 czerwca 2025 r.

³ Raport ThinkCo No. 18, „Mieszkania dla młodych. Kondycja rynków PRS i PBSA w Polsce”, 2025 r.

o rynku najmu stanowi podstawową kategorię nieruchomości objętych szacunkiem. W przypadku budynków jednorodzinnych lub wielorodzinnych rzeczywista wartość podstawy opodatkowania może być wyższa. Założenie jest zbliżone do przeciętnej powierzchni mieszkań oddawanych do użytkowania w budynkach wielorodzinnych, która według danych GUS wynosi około 51 m².

Do obliczeń przyjęto następujące założenia:

- 1) średnia powierzchnia nieruchomości mieszkalnej objętej podwyższoną stawką podatku: 50 m²;
- 2) średnia wartość 1 m² nieruchomości mieszkalnej: 14 000 zł;
- 3) średnia wartość nieruchomości objętej podwyższoną stawką podatku: 700 000 zł;
- 4) stawka podatku dla trzeciej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych w pierwszym roku stosowania regulacji: 0,5% wartości nieruchomości;
- 5) roczny podatek od jednej nieruchomości w pierwszym roku stosowania regulacji: 3500 zł.

Przy powyższych założeniach orientacyjny wpływ na dochody gmin w 1 roku obowiązywania ustawy przedstawia się następująco:

Wariant	Liczba nieruchomości objętych podwyższoną stawką (w tys.)	Średnia wartość nieruchomości w tys.)	Stawka podatku	Szacowany roczny wpływ na dochody gmin (w tys. zł)
Niski	200	700	0,5%	700 000
Średni	300	700	0,5%	1 050 000
Wysoki	450	700	0,5%	1 575 000

W kolejnych latach, przy niezmienionej liczbie nieruchomości i niezmienionej wartości podstawy opodatkowania, wzrost stawki o 0,2 punktu procentowego rocznie powodowałby odpowiedni wzrost dochodów gmin. Orientacyjny wpływ przedstawia się następująco:

Rok stosowania podwyższonej stawki	Stawka podatku	Wariant niski (200 tys. nieruchomości)	Wariant średni (300 tys. nieruchomości)	Wariant wysoki (450 tys. nieruchomości)
1 rok	0,5%	700 mln zł	1 050 mln zł	1 575 mln zł
2 rok	0,7%	980 mln zł	1 470 mln zł	2 205 mln zł
3 rok	0,9%	1 260 mln zł	1 890 mln zł	2 835 mln zł
4 rok	1,1%	1 540 mln zł	2 310 mln zł	3 465 mln zł
5 rok	1,3%	1 820 mln zł	2 730 mln zł	4 095 mln zł
6 rok i kolejne lata	1,5%	2 100 mln zł	3 150 mln zł	4 725 mln zł

Należy podkreślić, że przedstawione szacunki mają charakter statyczny i nie uwzględniają zmian liczby nieruchomości objętych podwyższoną stawką podatku, zmian cen nieruchomości, zmian zachowań właścicieli nieruchomości ani innych czynników makroekonomicznych. Rzeczywisty wpływ regulacji na dochody gmin może odbiegać od przedstawionych wartości. Nie stanowią prognozy dochodów poszczególnych gmin.

Wydatki jednostek samorządu terytorialnego

Projekt może powodować po stronie gmin jednorazowe koszty organizacyjne związane z dostosowaniem procedur wymiaru podatku, formularzy informacji i deklaracji podatkowych oraz systemów informatycznych wykorzystywanych do obsługi podatku od nieruchomości. Koszty te będą uzależnione od wielkości gminy, stopnia informatyzacji oraz liczby podatników objętych regulacją.

Przy założeniu kosztu dostosowawczego w wysokości od 10 tys. zł do 50 tys. zł na gminę, jednorazowy koszt dla wszystkich gmin można orientacyjnie oszacować na od 24,8 mln zł do 123,9 mln zł. Koszty te będą miały charakter jednorazowy i powinny zostać poniesione w roku poprzedzającym pierwszy rok stosowania nowych zasad wymiaru podatku albo w pierwszym roku ich stosowania.

Inne jednostki sektora finansów publicznych

⁴ GUS przeciętna powierzchnia użytkowa nowo oddanych mieszkań w budynkach wielorodzinnych 51,2 m² – <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/przemysl-budownictwo-srodk-trwale/budownictwo/budownictwo-w-1-3-kwartale-2025-r-13,28.html>

Projekt nie powinien powodować bezpośrednich skutków finansowych dla innych niż gminy jednostek sektora finansów publicznych. W szczególności projekt nie przewiduje nowych wydatków po stronie państwowych funduszy celowych, agencji wykonawczych, instytucji gospodarki budżetowej ani samorządowych osób prawnych. Szacowany wpływ na dochody i wydatki tych jednostek wynosi 0 zł.

Wpływ na sektor finansów publicznych ogółem

Łączny wpływ projektu na sektor finansów publicznych będzie dodatni w zakresie dochodów publicznych, ponieważ dodatkowe dochody z podatku od nieruchomości będą dochodami własnymi gmin. W pierwszym roku stosowania podwyższonej stawki wpływ ten można oszacować wariantowo od 700 mln zł do 1575 mln zł dodatkowych dochodów gmin, przy różnych wariantach kwotowych.

Po uwzględnieniu jednorazowych kosztów dostosowawczych gmin szacowany wpływ netto na sektor finansów publicznych w pierwszym roku stosowania regulacji może wynieść:

Wariant	Dodatkowe dochody gmin (mln zł)	Jednorazowe koszty dostosowawcze gmin (mln zł)	Szacowany wpływ netto (mln zł)
Niski	700	24,8 – 123,9	576,1 – 675,2
Średni	1 050	24,8 – 123,9	926,1 – 1025,2
Wysoki	1 575	24,8 – 123,9	1 451,1 – 1 550,2

W kolejnych latach, po poniesieniu kosztów dostosowawczych, wpływ netto na sektor finansów publicznych powinien odpowiadać dodatkowym dochodom gmin z tytułu podatku od nieruchomości.

Źródła danych, metodyka i założenia

Do oszacowania skutków finansowych wykorzystano:

- 1) dane Ministerstwa Finansów dotyczące wykonania dochodów gmin z podatku od nieruchomości w latach 2022–2024;
- 2) dane Narodowego Banku Polskiego dotyczące sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych, w tym udziału zakupów finansowanych ze środków własnych oraz cen mieszkań;
- 3) dane Głównego Urzędu Statystycznego dotyczące zasobu mieszkaniowego w Polsce;
- 4) opracowanie INFOS „Podatek katastralny – wybrane zagadnienia”, wskazujące na stabilny i przewidywalny charakter podatków od nieruchomości oraz ich znaczenie fiskalne dla finansów lokalnych;
- 5) raport Polskiego Instytutu Ekonomicznego „Polskie regulacje rynku najmu nie chronią ani najemców, ani wynajmujących mieszkania i hamują rozwój rynku najmu” (2025 r.), wykorzystany do oszacowania wielkości prywatnego rynku najmu mieszkań;
- 6) raport ThinkCo No. 18 „Mieszkania dla młodych. Kondycja rynków PRS i PBSA w Polsce” (2025 r.), wykorzystany do oszacowania struktury własności mieszkań na wynajem oraz udziału mieszkań znajdujących się w portfelach właścicieli posiadających co najmniej trzy lokale;
- 7) założenia własne dotyczące liczby nieruchomości objętych podwyższoną stawką podatku, przyjęte wariantowo z uwagi na brak publicznie dostępnych danych o liczbie podatników posiadających trzecią i kolejne nieruchomości mieszkalne.

Metodyka obliczeń polegała na przyjęciu przeciętnej wartości nieruchomości mieszkalnej objętej podwyższoną stawką podatku oraz przemnożeniu jej przez stawkę podatku i założoną wariantowo liczbę nieruchomości objętych regulacją. Dla pierwszego roku stosowania regulacji zastosowano stawkę 0,5% wartości nieruchomości, a dla kolejnych lat stawki wynikające z projektowanego mechanizmu corocznego wzrostu stawki o 0,2 punktu procentowego, do maksymalnie 1,5% wartości nieruchomości.



SĄD NAJWYŻSZY

Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego

Warszawa, 7 lipca 2026 r.

BSA-III.021.6.2026

Szanowny Pan
Dariusz Salamończyk
Zastępca Szefa
Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie Ministrze,

W odpowiedzi na pismo z dnia 15 czerwca 2026 r., SPS-III.020.78.23.2026, mając na uwadze treść art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Sądzie Najwyższym (tekst jednolity: Dz.U. z 2024 r. poz. 622), w świetle którego Sąd Najwyższy może opiniować projekty tylko takich ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, a także innych projektów ustaw w zakresie, w jakim mają one wpływ na sprawy należące do właściwości Sądu Najwyższego, uprzejmie informuję, że *autopoprawka do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw* nie podlega opiniowaniu.

Z poważaniem,

SSN Zbigniew Kapiński
(podpisano kwalifikowanym podpisem elektronicznym)

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. SPS-III.020.78.31.2026

Data wpływu 09.07.26r.



RPW/24205/2026 – 1P



EZD RP KS
(BPK – III)
Data rejestracji: 2026-07-14
Data wpływu: 2026-07-14

Prezes
Adam Glapiński

Warszawa, 9 lipca 2026 r.

DP.IV.024.49.2026.MJ

Pan
Marek Siwiec
Szef Kancelarii Sejmu

Szanowny Panie,

W nawiązaniu do pisma z dnia 15 czerwca 2026 r. (znak: SPS-III.020.78.23.2026) dotyczącego *autopoprawki do poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych oraz niektórych innych ustaw*, uprzejmie informuję, że Narodowy Bank Polski nie zgłasza uwag do powyższego dokumentu.

Z poważaniem

WYDZIAŁ OBSŁUGI PREZYDIUM SEJMU

L. dz. *SPS-III.020.78.32.2026*

Data wpływu *15.07.26v.*