

Ustawa

z dnia ... 2025 r.

o zmianie ustawy o podatkach i opłatach lokalnych

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

1) w art. 1 po pkt 1) dodaje się pkt 1a) w brzmieniu:

„1a) podatek od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych;”

2) po art. 7b dodaje się rozdział 2b w brzmieniu:

„Rozdział 2b

Podatek od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych

Art. 7c. 1. Podatkowi od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych podlega posiadanie trzech lub więcej różnych nieruchomości mieszkalnych przez jeden podmiot.

2. Opodatkowaniu nie podlegają nieruchomości mieszkalne będące własnością:

- a. towarzystw budownictwa społecznego, o których mowa w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U.2025.1273);
- b. społecznych inicjatyw mieszkaniowych, o których mowa w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U.2025.1273);
- c. jednostek samorządu terytorialnego;
- d. spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółek akcyjnych, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu, niedziałających w formie społecznej inicjatywy mieszkaniowej.

3. Przez nieruchomość mieszkalną w rozumieniu ustawy rozumie się:

- a. lokale mieszkalne;
- b. budynki mieszkalne;

- c. budynki o funkcji mieszanej, w części przeznaczonej na cele mieszkaniowe.
- 4. Za posiadanie nieruchomości mieszkalnej, w rozumieniu ust. 1, uważa się:
 - a. prawo własności;
 - b. współwłasność;
 - c. własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu.
- 5. Przy ustalaniu liczby posiadanych nieruchomości mieszkalnych każda nieruchomość, niezależnie od wielkości posiadanego w niej udziału, liczy się jako jedna nieruchomość mieszkalna. Wysokość podatku od nieruchomości będących przedmiotem współwłasności lub własności cząstkowej ustala się proporcjonalnie do wielkości posiadanego udziału.
- 6. Na potrzeby opodatkowania za różne nieruchomości mieszkalne uważa się nieruchomości o różnych numerach ksiąg wieczystych lub różnych numerach ewidencyjnych w przypadku, gdy księga wieczysta nie została założona.

Art. 7d. 1. Podatnikami podatku od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych są:

- a. osoby fizyczne;
- b. osoby prawne;
- c. jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.
- 2. W przypadku współwłasności podatek obciąża każdego ze współwłaścicieli proporcjonalnie do wielkości jego udziału.
- 3. W przypadku współwłasności łącznej (w tym wspólnego majątku małżeńskiego oraz majątku wspólnego wspólników spółki cywilnej) każdy ze współwłaścicieli odpowiada za podatek solidarnie, a podstawę opodatkowania dzieli się przez liczbę współwłaścicieli, chyba że udowodnią oni inny sposób podziału korzyści z nieruchomości.
- 4. W przypadku własności osób prawnych za podatnika uznaje się rzeczywistego właściciela, tj. podmiot, który spełnia łącznie następujące warunki:
 - a. otrzymuje należność dla własnej korzyści, w tym decyduje samodzielnie o jej przeznaczeniu i ponosi ryzyko ekonomiczne związane z utratą tej należności lub jej części,
 - b. nie jest pośrednikiem, przedstawicielem, powiernikiem lub innym podmiotem zobowiązanym do przekazania całości lub części należności innemu podmiotowi,
 - c. prowadzi rzeczywistą działalność gospodarczą w kraju siedziby, jeżeli należności są uzyskiwane w związku z prowadzoną działalnością gospodarczą, przy czym przy ocenie, czy podmiot prowadzi rzeczywistą działalność gospodarczą, uwzględnia się charakter oraz skalę

działalności prowadzonej przez ten podmiot w zakresie otrzymanej należności.

Art. 7e. 1. Podstawę opodatkowania stanowi wartość nieruchomości mieszkalnej, rozumiana na potrzeby tego podatku jako wartość ustalana zgodnie z algorytmem określonym w ust. 2-5.

2. Wartość nieruchomości mieszkalnej ustala się jako medianę cen transakcyjnych pięćdziesięciu najbliższych geograficznie transakcji nieruchomości o podobnych parametrach, zgromadzonych w Rejestrze Cen Nieruchomości, zawartych w okresie trzydziestu sześciu miesięcy poprzedzających ustalenie wartości. Przez transakcję rozumie się umowę sprzedaży nieruchomości zawartą na warunkach rynkowych pomiędzy stronami niezależnymi, bez przymusu, zarejestrowaną w Rejestrze Cen Nieruchomości.
3. Przez podobne parametry, o których mowa w ust. 2, rozumie się nieruchomości:
 - a. tego samego rodzaju, zgodnie z klasyfikacją określoną w przepisach o ewidencji gruntów i budynków;
 - b. o podobnej powierzchni użytkowej lokalu lub całkowitej budynku (w zależności od rodzaju nieruchomości), z odchyleniem nieprzekraczającym 30%;
 - c. położone w tej samej gminie lub w gminach sąsiadujących.
4. Transakcje dotyczące lokali położonych na terenie tej samej nieruchomości gruntowej nie mogą stanowić więcej niż 20% transakcji służących do obliczania wartości wskazanej w ust. 1.
5. W przypadku braku wystarczającej liczby transakcji spełniających kryteria określone w ust. 3, wartość ustala się na podstawie dostępnych transakcji, przy czym ich liczba nie może być mniejsza niż dziesięć.
6. W przypadku gdy liczba dostępnych transakcji spełniających kryteria określone w ust. 3 jest mniejsza niż dziesięć, wartość nieruchomości mieszkalnej ustala się w drodze indywidualnej wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego posiadającego uprawnienia do wyceny nieruchomości, wybranego według zasad określonych w art. 7j ust. 2-5. Koszt sporządzenia wyceny ponosi organ dokonujący wyliczenia podstawy podatku.
7. W przypadku własności częściowej podstawę opodatkowania stanowi wartość nieruchomości pomniejszona proporcjonalnie do wielkości posiadanego udziału.
8. Wartość nieruchomości mieszkalnej aktualizuje się według stanu na dzień 1 stycznia roku podatkowego według zasad określonych w ust. 2-5.

9. Minister właściwy do spraw finansów publicznych określi, w drodze rozporządzenia, szczegółowe zasady ustalania wartości nieruchomości mieszkalnych, w tym kryteria doboru transakcji porównawczych, sposób obliczania średniej wartości oraz procedury postępowania w przypadkach szczególnych, mając na względzie zapewnienie obiektywności wyceny oraz jej zgodności z wartościami rynkowymi.

Art. 7f. 1. Opodatkowaniu nie podlegają dwie najwyżej wycenione nieruchomości mieszkalne podatnika.

2. Opodatkowanie nie obejmuje nieruchomości mieszkalnych, dla których do organu nadzoru budowlanego zostało złożone prawidłowe zgłoszenie zamiaru rozbiórki, pod warunkiem wykonania prac rozbiórkowych w terminie dwunastu miesięcy od dnia złożenia zgłoszenia. Opodatkowanie nie obejmuje również nieruchomości, co do których został wydany zakaz użytkowania.
3. W przypadku niewykonania prac rozbiórkowych w terminie określonym w ust. 3, obowiązek podatkowy powstaje z mocą wsteczną od pierwszego dnia roku podatkowego, w którym zostało złożone zgłoszenie rozbiórki.

Art. 7g. Stawka podatku od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych wynosi:

- a. od trzeciej do piątej nieruchomości mieszkalnej włącznie – 1% wartości nieruchomości rocznie;
- b. od szóstej do ósmej nieruchomości mieszkalnej włącznie – 2% wartości nieruchomości rocznie;
- c. od dziewiątej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych – 3% wartości nieruchomości rocznie.

Art. 7h. 1. Obowiązek podatkowy powstaje od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym powstały okoliczności uzasadniające powstanie tego obowiązku.

2. Jeżeli okolicznością, od której jest uzależniony obowiązek podatkowy, jest istnienie budowli albo budynku lub ich części, obowiązek podatkowy powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po roku, w którym budowa została zakończona albo w którym rozpoczęto użytkowanie budowli albo budynku lub ich części przed ich ostatecznym wykończeniem.
3. Jeżeli w trakcie roku podatkowego zaistniało zdarzenie mające wpływ na wysokość opodatkowania w tym roku, w szczególności zmiana sposobu wykorzystywania przedmiotu opodatkowania lub jego części, podatek ulega obniżeniu lub podwyższeniu, poczynając od pierwszego dnia miesiąca następującego po miesiącu, w którym nastąpiło to zdarzenie.

4. Obowiązek podatkowy wygasa z upływem miesiąca, w którym ustały okoliczności uzasadniające ten obowiązek.
5. Jeżeli obowiązek podatkowy powstał lub wygasł w ciągu roku, podatek za ten rok ustala się proporcjonalnie do liczby miesięcy, w których istniał obowiązek.

Art. 7i. 1. Podatek od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych ustala organ podatkowy w drodze decyzji na podstawie danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych.

2. Organem podatkowym właściwym w sprawach podatku od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta gminy, na której terenie położona jest nieruchomość mieszkalna o najwyższej wartości spośród posiadanych przez podatnika.
3. Podatek płatny jest w czterech równych ratach: do dnia 15 marca, 15 maja, 15 września i 15 listopada roku podatkowego.
4. Minister właściwy do spraw informatyzacji, w porozumieniu z ministrem właściwym do spraw finansów publicznych, określi, w drodze rozporządzenia, sposób automatycznego pobierania danych z ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych do celów naliczania podatku, mając na względzie zapewnienie prawidłowości i terminowości ustalania zobowiązań podatkowych.

Art. 7j. 1. Podatnik ma prawo do złożenia wniosku o ponowne ustalenie podstawy opodatkowania w przypadku, gdy wartość nieruchomości ustalona zgodnie z art. 7e znacząco odbiega od wartości rynkowej.

2. Ponowne ustalenie podstawy opodatkowania, o którym mowa w ust. 1, wykonuje rzeczoznawca majątkowy posiadający uprawnienia do wyceny nieruchomości, wybrany w drodze losowania z listy rzeczoznawców wpisanych na listę prowadzoną dla terenu gminy, na której położona jest wyceniana nieruchomość.
3. W przypadku braku rzeczoznawców na liście prowadzonej dla terenu gminy, losowania dokonuje się spośród rzeczoznawców wpisanych na listę prowadzoną dla terenu powiatu, na którym położona jest wyceniana nieruchomość.
4. Koszt sporządzenia wyceny pokrywa podatnik składający wniosek, o którym mowa w ust. 1.
5. Minister właściwy do spraw budownictwa, planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz mieszkalnictwa określi, w drodze rozporządzenia, tryb losowania rzeczoznawców oraz szczegółowe zasady sporządzania wyceny na potrzeby ponownego ustalenia podstawy opodatkowania, mając na względzie zapewnienie obiektywności i rzetelności wyceny.

Art. 7k. Dochody z podatku od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych stanowią dochody budżetu gminy, na której terenie położone są opodatkowane nieruchomości mieszkalne.”.

3) w art. 20 ust. 1 po pkt 3) dodaje się pkt 3a) w brzmieniu:

„3a) podatku od nadwyżki nieruchomości mieszkalnych – do dnia 31 marca roku następującego po roku podatkowym;”.

Art. 2. Ustawa wchodzi w życie z dniem 1 stycznia roku następującego po roku ogłoszenia.

Uzasadnienie

Podstawowym celem projektowanej regulacji jest ograniczenie spekulacyjnego gromadzenia nieruchomości mieszkalnych oraz ułatwienie dostępu do mieszkań dla młodych rodzin oraz osób o średnich dochodach. Wprowadzany podatek ma prowadzić do ograniczenia nierówności w dostępie do mieszkań oraz stanowić motywację do bardziej efektywnego wykorzystywania istniejących zasobów mieszkaniowych.

Proponowane rozwiązanie dąży do wprowadzenia sprawiedliwego, progresywnego systemu opodatkowania nieruchomości, który uwzględniałby zarówno wartość majątku, jak i sytuację społeczną właścicieli – podatkowi nie będą podlegać dwie najwyższej wycenione spośród posiadanych nieruchomości

Dzięki wprowadzeniu proponowanego rozwiązania poprawie ulegnie transparentność rynku mieszkaniowego dzięki danych pochodzących z Rejestru Cen Nieruchomości (RCN), wykorzystanych w zautomatyzowanym procesie podatkowym. Wprowadzenie podatku przyczyni się także do generowania dodatkowych dochodów budżetowych dla samorządów oraz przekierowania kapitału z sektora nieruchomości do bardziej produktywnych form inwestowania. Nie bez znaczenia jest także ograniczenie procesu finansjalizacji rynku nieruchomości, w szczególności zahamowanie wzrostu sektora PRS (Private Rented Sector) i jego wpływu na kształtowanie cen oraz warunków najmu.

Wprowadzenie proponowanego podatku będzie skutkowało wzmocnieniem skuteczności działania państwa w realizacji konstytucyjnych zadań w zakresie polityki mieszkaniowej, zapewniając obywatelom równe i godne warunki bytowe.

Doświadczenia międzynarodowe potwierdzają skuteczność rozwiązań podatkowych w ograniczaniu spekulacji i poprawie dostępności mieszkań. Francja wprowadziła podatek od pustostanów oraz wyższe opodatkowanie drugiej nieruchomości. W Niemczech funkcjonuje podatek katastralny ze stawkami 0,26-1% wartości nieruchomości, a także landowe podatki od pustostanów. Wielka Brytania stosuje dodatkowy podatek od kolejnych nieruchomości w wysokości 4% wartości transakcji. Chorwacja opodatkowuje drugie mieszkanie w wysokości 0,6-8 euro za metr kwadratowy rocznie. Także Kanada, w miastach Vancouver i Toronto, wprowadziła podatek od pustostanów oraz podatek od nieruchomości nierezydentów.

Obowiązujący obecnie system opodatkowania nieruchomości w Polsce, określony w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, charakteryzuje się jednolitymi zasadami opodatkowania wszystkich nieruchomości, niezależnie od liczby nieruchomości posiadanych przez jeden podmiot. Nie uwzględnia on zjawiska koncentracji własności

mieszkaniowej, które w ostatnich latach stało się jednym z głównych czynników ograniczających dostępność mieszkań dla osób o niższych i średnich dochodach. Brakuje w nim progresji podatkowej, która uwzględniałaby skalę posiadania majątku nieruchomego – wysokość podatku zależy głównie od powierzchni nieruchomości, nie zaś od jej realnej wartości rynkowej. Dodatkowo obowiązujące w obecnym systemie stawki podatkowe są nieadekwatne do współczesnych warunków gospodarczych i nie uwzględniają zjawiska gromadzenia wielu nieruchomości przez najbogatsze podmioty, co prowadzi do narastania nierówności majątkowych. Ponadto obecny system nie zawiera mechanizmów zachęcających właścicieli do wprowadzania posiadanych lokali na rynek najmu, co ogranicza podaż mieszkań i pogłębia problemy związane z brakiem dostępnych lokali dla obywateli.

Obecne dysproporcje w dostępie do mieszkań w istotnym stopniu wynikają ze spekulacyjnego gromadzenia nieruchomości. Zjawisko to ma charakter wielowymiarowy i obejmuje:

- Koncentrację własności: 3,4% właścicieli (około 550 tys. podmiotów) posiada więcej niż 2 nieruchomości mieszkalne, jednak grupa ta kontroluje znaczną część zasobów mieszkaniowych dostępnych na rynku;
- Inwestycje spekulacyjne: Nabywanie nieruchomości mieszkalnych w celach inwestycyjnych, często bez wprowadzania ich na rynek najmu, prowadzi do ograniczenia podaży dla osób, które chcą zaspokoić własne potrzeby mieszkaniowe;
- Wzrost cen nieruchomości: Konkurencja między kupującymi mieszkania na cele mieszkaniowe a inwestorami prowadzi do wzrostu cen, utrudniając dostęp do własnego mieszkania osobom o średnich i niskich dochodach, szczególnie młodym rodzinom;
- Niedostateczne wykorzystanie zasobów: Część nieruchomości pozostaje niewykorzystana lub wykorzystywana w sposób nieefektywny, co pogarsza ogólną dostępność mieszkań na rynku.

Na podstawie dostępnych danych szacuje się, że w Polsce:

- 83% właścicieli (European Housing Trend Report), czyli 12,45 mln podmiotów (na podstawie danych GUS – Gospodarka mieszkaniowa w 2024 r.) posiada jedną nieruchomość mieszkalną
- 17% właścicieli (European Housing Trend Report), czyli 2,55 mln podmiotów (na podstawie danych GUS – Gospodarka mieszkaniowa w 2024 r.) posiada dwie lub więcej nieruchomości mieszkalne. Z tego, według szacunków, na podstawie porównania do struktury własności w innych krajach europejskich:
 - 2,8% właścicieli (420 tys. podmiotów) posiada 3-5 nieruchomości mieszkalnych

- 0,6% właścicieli (10 tys. podmiotów) posiada więcej niż 5 nieruchomości mieszkalnych.

Projektowany podatek objąłby około 430 tysięcy podmiotów, które łącznie posiadają szacunkowo 1 miliona nieruchomości mieszkalnych podlegających opodatkowaniu.