



ZARZĄD

PREZES

Andrzej Płonka
POWIAT BIELSKI (woj. śląskie)

WICEPREZESI

Jan Grabkowski
POWIAT POZNAŃSKI

Jerzy Kolarz
POWIAT BUSKI

Adam Krzysztoń
POWIAT ŁANCUCKI

Krzysztof Lis
POWIAT SZCZECINECKI

Andrzej Nowicki
POWIAT PISKI

Andrzej Potępa
POWIAT BRZESKI

Sławomir Snarski
POWIAT BIELSKI (woj. podlaskie)

Zbigniew Szumski
POWIAT ŚWIEBODZIŃSKI

CZŁONKOWIE

Artur Adamski
POWIAT PŁOŃSKI

Sebastian Burdzy
POWIAT ŚREDZKI

Robert Godek
POWIAT STRZYŻÓWSKI

Mirosław Graczyk
POWIAT TORUŃSKI

Ewa Janczar
MIASTO NA PRAWACH POWIATU
m.st. WARSZAWA

Jan Kaluszkiewicz
POWIAT CIECHANOWSKI

Janusz Mielczarek
POWIAT ŁĘCZYCKI

Artur Pizoń
POWIAT JANOWSKI

Radosław Roszkowski
POWIAT PRUDNICKI

Piotr Rzeszotarski
POWIAT SIERPECKI

Marek Szczepański
POWIAT CHOJNICKI

Waldemar Trelka
POWIAT RADOMSKI

KOMISJA REWIZYJNA

PRZEWODNICZĄCY

Andrzej Szymanek
POWIAT WIERUSZOWSKI

Z-CA PRZEWODNICZĄCEGO

Artur Maruszczak
POWIAT KĘDZIERZYŃSKO-KOZIELSKI

Bogdan Zieliński
POWIAT WYSOKOMAZOWIECKI

CZŁONKOWIE

Piotr Babicki
POWIAT STARACHOWICKI

Leszek Bajon
POWIAT ŚLUBICKI

Artur Bieliński
POWIAT ZGORZELECKI

Zdzisław Gamański
POWIAT CHEŁMIŃSKI

Sebastian Szaleniec
POWIAT BĘDZIŃSKI

Dariusz Szustek
POWIAT ŁUKOWSKI

DYREKTOR BIURA

Rudolf Borusiewicz

Or.A. 0531/210/26

Warszawa, 22 czerwca 2026 roku

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 wyводу.

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. Uz 2024 r. poz. 695, z 2025 r. poz. 758, 1077, 1167 i 1669 oraz z 2026 r. poz. 27),*

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 miałyby 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 przesuwając 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 wewnątrznie 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

