

Wieliczka, dnia 06.05.2025 r.

Marszałek Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

ul. Wiejska 4/6/8

00-902 Warszawa

PETYCJA

w sprawie podjęcia inicjatywy ustawodawczej zmierzającej do wprowadzenia podatku katastralnego od piątej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych lub gruntowych przeznaczonych pod wynajem i generujących dochód

Działając na podstawie art. 2 ust. 1 i 2 pkt 1 oraz art. 4 i art. 5 ustawy z dnia 11 lipca 2014 r. o petycjach (Dz. U. z 2018 r. poz. 870 z późn. zm.), w związku z art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.), niniejszym wnoszę petycję w interesie publicznym w przedmiocie podjęcia inicjatywy ustawodawczej mającej na celu wprowadzenie podatku katastralnego od piątej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych lub gruntowych przeznaczonych pod wynajem lub niewykorzystywanych efektywnie, służących akumulacji majątku.

UZASADNIENIE

I. Stan faktyczny i prawny

Aktualnie obowiązujący w Polsce system opodatkowania nieruchomości regulowany jest przede wszystkim przez ustawę z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.). Zgodnie z art. 5 niniejszej ustawy, podstawę opodatkowania podatkiem od nieruchomości stanowi powierzchnia użytkowa budynków lub ich części oraz powierzchnia gruntów, nie zaś ich wartość. Taki system, w przeciwieństwie do podatku katastralnego (ad valorem), nie uwzględnia rzeczywistej wartości rynkowej nieruchomości, co w konsekwencji prowadzi do nieproporcjonalnego obciążenia podatkowego właścicieli nieruchomości o różnej wartości rynkowej.

Zgodnie z art. 217 Konstytucji RP, nakładanie podatków oraz określanie podmiotów i przedmiotów opodatkowania następuje w drodze ustawy. Z kolei art. 84 Konstytucji RP stanowi, że każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie. Nadto art. 32 Konstytucji RP gwarantuje równość wszystkich wobec prawa oraz równe traktowanie przez władze publiczne.

Obecna sytuacja na rynku nieruchomości w Polsce charakteryzuje się:

1. systematycznym wzrostem cen zarówno na rynku pierwotnym, jak i wtórnym, co potwierdza raport Narodowego Banku Polskiego "Informacja o cenach mieszkań i sytuacji na rynku nieruchomości mieszkaniowych i komercyjnych w Polsce w I kwartale 2024 r.";
2. znaczącą koncentracją zasobów mieszkaniowych w rękach niewielkiej grupy właścicieli (według danych GUS z "Raportu o sytuacji społeczno-gospodarczej Polski 2023", około 5% właścicieli nieruchomości posiada powyżej 5 nieruchomości mieszkalnych);
3. rosnącymi trudnościami w zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych przez znaczącą część społeczeństwa, co stoi w sprzeczności z art. 75 ust. 1 Konstytucji RP, który stanowi, że władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli;
4. wzrostem liczby pustostanów i nieruchomości wykorzystywanych wyłącznie, jako lokata kapitału, co prowadzi do nieefektywnego wykorzystania zasobów mieszkaniowych, podczas gdy około 14% społeczeństwa według danych Eurostatu (2023) doświadcza deprivacji mieszkaniowej.

II. Analiza porównawcza rozwiązań międzynarodowych

W licznych państwach członkowskich Unii Europejskiej z powodzeniem funkcjonują systemy opodatkowania nieruchomości oparte na ich wartości, co potwierdza wykonalność i efektywność proponowanego rozwiązania:

1. **Niemcy** - system "Grundsteuer" opiera się na wartości nieruchomości, a nowa reforma systemu podatkowego przewiduje większe obciążenia dla nieruchomości o wyższej wartości. Ponadto, w 2023 r. wprowadzono dodatkowe opodatkowanie dla wielokrotnych właścicieli nieruchomości w wybranych landach.
2. **Francja** - system "Taxe foncière" uwzględnia wartość katastralną nieruchomości, a podatek jest wyższy dla nieruchomości niewykorzystywanych, jako główne miejsce zamieszkania właściciela.

3. **Hiszpania** - "Impuesto sobre Bienes Inmuebles" to podatek katastralny, którego stawki są wyższe dla nieruchomości o charakterze inwestycyjnym niż dla nieruchomości służących zaspokajaniu własnych potrzeb mieszkaniowych.
4. **Dania** - funkcjonuje tam system progresywnego opodatkowania nieruchomości, w którym stawki wzrastają wraz z liczbą posiadanych nieruchomości, co skutecznie zapobiega nadmiernej koncentracji własności.

Przeprowadzona analiza systemów podatkowych państw UE wykazuje, że wprowadzenie selektywnego podatku katastralnego nie narusza konstytucyjnych zasad równości i ochrony własności, co potwierdzają liczne orzeczenia sądów konstytucyjnych państw członkowskich (m.in. wyrok niemieckiego Federalnego Trybunału Konstytucyjnego z 10 kwietnia 2018 r., sygn. 1 BvR 1236/11).

III. Kwestia konstytucyjności proponowanego rozwiązania

Proponowane rozwiązanie jest w pełni zgodne z Konstytucją RP, w szczególności:

1. Zasada proporcjonalności i ochrony własności (art. 21 i 64 Konstytucji RP):

Proponowany podatek nie narusza istoty prawa własności, gdyż:

- dotyczy jedynie nadmiarowych nieruchomości (powyżej 4 posiadanych przez jeden podmiot),
- obciążenie podatkowe jest proporcjonalne do wartości nieruchomości i zdolności płatniczej właściciela,
- służy realizacji uzasadnionych celów społecznych wynikających z art. 75 Konstytucji RP.

Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego (wyrok z dnia 28 października 2003 r., sygn. akt P 3/03), prawo własności nie ma charakteru absolutnego i może podlegać ograniczeniom, jeżeli nie naruszają jego istoty i służą realizacji innych wartości konstytucyjnych. Proponowany podatek spełnia te kryteria.

2. Zasada równości wobec prawa (art. 32 Konstytucji RP): Różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów posiadających różną liczbę nieruchomości jest uzasadnione odrębnością ich sytuacji faktycznej (ekonomicznej), co jest zgodne z zasadą równości materialnej i nie stanowi niedozwolonej dyskryminacji. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie podkreślał (m.in. w wyroku z dnia 20 października 1998 r., sygn. akt K 7/98), że różnicowanie sytuacji prawnej podmiotów podobnych jest dopuszczalne, o ile służy realizacji uzasadnionych celów konstytucyjnych.

3. **Zasada sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP):** Proponowany podatek realizuje konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej poprzez bardziej równomierne rozłożenie ciężarów podatkowych i przeciwdziałanie nadmiernej koncentracji majątku.

IV. Proponowane rozwiązanie legislacyjne

Mając na uwadze powyższe, w odwołaniu do art. 118 Konstytucji RP, który przyznaje Sejmowi inicjatywę ustawodawczą, niniejszym wnoszę o podjęcie prac legislacyjnych zmierzających do wprowadzenia podatku katastralnego od piątej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych lub gruntowych, przy uwzględnieniu następujących założeń:

1. Podmiot opodatkowania:

- Osoby fizyczne, osoby prawne oraz jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, które są właścicielami, współwłaścicielami, użytkownikami wieczystymi lub posiadają inny tytuł prawny do nieruchomości.
- W przypadku podmiotów powiązanych w rozumieniu art. 11a ustawy o podatku dochodowym od osób prawnych, limit nieruchomości niepodlegających opodatkowaniu (cztery nieruchomości) dotyczy łącznie wszystkich podmiotów powiązanych.
- W odniesieniu do majątku wspólnego małżonków, limit czterech nieruchomości dotyczy łącznie obojga małżonków, chyba, że posiadają rozdzielność majątkową ustanowioną, co najmniej 5 lat przed wejściem w życie ustawy wprowadzającej podatek.

2. Przedmiot opodatkowania: Opodatkowaniu podlegałaby każda nieruchomość począwszy od piątej, która:

- jest przedmiotem najmu lub dzierżawy i generuje dochód podlegający obowiązkowi podatkowemu,
- nie jest wykorzystywana efektywnie, tj. pozostaje niezamieszkała przez okres przekraczający 180 dni w roku podatkowym (z wyłączeniem nieruchomości w trakcie remontu lub modernizacji, na podstawie zgłoszonego zawiadomienia o robotach budowlanych lub pozwolenia na budowę),
- stanowi drugi dom lub mieszkanie wakacyjne wykorzystywane sezonowo, jeżeli właściciel posiada już co najmniej cztery inne nieruchomości.

3. **Próg wejścia:** Podatek byłby naliczany, gdy dany podmiot posiada łącznie pięć lub więcej nieruchomości z następujących kategorii:

- lokale mieszkalne w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2021 r. poz. 1048),
- budynki mieszkalne jednorodzinne w rozumieniu art. 3 pkt 2a ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane (Dz. U. z 2023 r. poz. 682 z późn. zm.),
- nieruchomości gruntowe w rozumieniu art. 46 § 1 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz. U. z 2023 r. poz. 1610 z późn. zm.), przeznaczone na cele mieszkaniowe lub wynajmowane w celach komercyjnych.

4. **Zwolnienia podmiotowo-przedmiotowe:**

- Zwolnieniu z podatku podlegałyby cztery pierwsze posiadane nieruchomości (niezależnie od ich rodzaju i przeznaczenia),
- Zwolnieniu podlegałyby nieruchomości stanowiące mieszkaniowy zasób gminy w rozumieniu 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 z późn. zm.),
- Zwolnieniu podlegałyby nieruchomości będące w zasobach towarzystw budownictwa społecznego oraz spółdzielni mieszkaniowych, przeznaczone na cele mieszkaniowe dla ich członków,
- Zwolnieniu podlegałyby nieruchomości wynajmowane organizacjom pożytku publicznego na cele statutowe lub w ramach programów mieszkalnictwa społecznego o umiarkowanych czynszach zatwierdzonych przez właściwą jednostkę samorządu terytorialnego.

5. **Stawka podatku:** Proponowana progresywna stawka podatku:

- 2% wartości katastralnej dla piątej i szóstej nieruchomości, ○ 3% wartości katastralnej dla siódmej i ósmej nieruchomości, ○ 4% wartości katastralnej dla dziewiątej i kolejnych nieruchomości, przy czym:
- Maksymalna wysokość stawki podatkowej mogłaby być corocznie waloryzowana w oparciu o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogłaszany przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego,
- Rada gminy, w drodze uchwały, mogłaby różnicować wysokość stawek dla poszczególnych rodzajów nieruchomości, uwzględniając lokalne

uwarunkowania rynkowe, zgodnie z zasadą autonomii podatkowej jednostek samorządu terytorialnego wyrażoną w art. 168 Konstytucji RP.

6. **Podstawa opodatkowania:** Podstawą opodatkowania byłaby wartość katastralna nieruchomości, ustalana metodami masowej wyceny przez rzeczoznawców majątkowych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.). Do czasu pełnego wdrożenia systemu katastralnego, podstawa opodatkowania mogłaby być ustalana w oparciu o:

- Wartość rynkową nieruchomości określaną przez rzeczoznawców majątkowych,
- Wartość transakcyjną wynikającą z aktów notarialnych dokumentujących ostatnie nabycie nieruchomości, zindeksowaną o wskaźnik wzrostu cen nieruchomości publikowany przez GUS,
- Wartość ustalaną przy zastosowaniu metody porównawczej określonej w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2021 r. poz. 555).

7. **Mechanizm odwoławczy:**

- Podatnikowi przysługiwałoby prawo odwołania się od ustalonej wartości katastralnej nieruchomości do samorządowego kolegium odwoławczego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości.
- Odwołanie powinno być poparte operatem szacunkowym sporządzonym przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego.
- Wartość katastralna podlegałaby obowiązkowej aktualizacji nie rzadziej, niż co 5 lat oraz na wniosek podatnika w przypadku istotnej zmiany wartości nieruchomości.

8. **Organ podatkowy i dystrybucja wpływów:**

- Organem podatkowym właściwym w sprawach podatku katastralnego byłby wójt, burmistrz lub prezydent miasta właściwy ze względu na miejsce położenia przedmiotu opodatkowania, zgodnie z art. 13 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (Dz. U. z 2023 r. poz. 2383 z późn. zm.),
- Wpływy z podatku stanowiłyby w 70% dochód budżetu gminy, na terenie, której położona jest nieruchomość, a w 30% dochód Krajowego Funduszu

Mieszkaniowego, który zostałby utworzony w celu finansowania: a) programów wsparcia budownictwa społecznego, b) dopłat do kredytów mieszkaniowych dla osób fizycznych nabywających pierwszą nieruchomość na własne cele mieszkaniowe, c) programów rewitalizacji i modernizacji zasobów mieszkaniowych.

9. Ochrona najemców:

- W celu zapobieżenia przerzucaniu kosztów podatku na najemców, proponuje się wprowadzenie czasowego (3-letniego) ograniczenia podwyżek czynszu w nieruchomościach objętych podatkiem katastralnym do poziomu rocznego wskaźnika inflacji powiększonego o 1,5 punktu procentowego.
- Obowiązek informowania najemców o objęciu nieruchomości podatkiem katastralnym oraz o wynikających z tego ograniczeniach w podwyższaniu czynszu.

10. Mechanizm wdrożenia - harmonogram przejściowy:

- Rok 1: Obowiązek rejestracji wszystkich nieruchomości posiadanych przez jeden podmiot lub podmioty powiązane oraz wstępna wycena katastralna.
- Rok 2: Wprowadzenie podatku w wysokości 50% docelowej stawki.
- Rok 3: Wprowadzenie podatku w pełnej wysokości.
- Rok 4 i kolejne: Pełne funkcjonowanie systemu z coroczną waloryzacją stawek i okresową aktualizacją wartości katastralnej.

11. System monitorowania i ewaluacji:

- Powołanie międzyresortowego zespołu ds. monitorowania skutków wprowadzenia podatku katastralnego, składającego się z przedstawicieli ministerstw właściwych ds. finansów, budownictwa oraz przedstawicieli samorządu terytorialnego i organizacji społecznych.
- Obowiązek corocznego raportowania o wpływie podatku na: a) dostępność mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym, b) poziom cen transakcyjnych i czynszów najmu, c) liczbę pustostanów, d) wpływy budżetowe jednostek samorządu terytorialnego i budżetu państwa.
- Obowiązek dokonania kompleksowej ewaluacji systemu po 3 latach od pełnego wdrożenia i przedstawienia rekomendacji dotyczących ewentualnych korekt.

V. Analiza ekonomiczna i społeczna proponowanego rozwiązania

1. **Potencjalny zasięg i wpływy:** Według szacunków opartych na danych GUS i raportach NBP, proponowany podatek objąłby około 3-4% właścicieli nieruchomości, posiadających łącznie około 15-20% zasobu mieszkaniowego w Polsce. Potencjalne roczne wpływy z tytułu podatku katastralnego są szacowane na poziomie 3-4 mld zł, z czego:
 - 2,1-2,8 mld zł stanowiłoby dochód jednostek samorządu terytorialnego, ○ 0,9-1,2 mld zł zasililoby Krajowy Fundusz Mieszkaniowy.
2. **Wpływ na rynek nieruchomości:**
 - Szacowany wzrost podaży nieruchomości na rynku wtórnym o 5-8% w ciągu pierwszych dwóch lat od wprowadzenia podatku.
 - Prognozowana stabilizacja cen nieruchomości (zahamowanie wzrostów o 3-5 punktów procentowych w skali roku).
 - Potencjalny spadek liczby pustostanów o 15-20% dzięki zwiększeniu efektywności wykorzystania zasobów mieszkaniowych.
3. **Wpływ na dostępność mieszkaniową:**
 - Poprawa wskaźnika dostępności mieszkaniowej (mierzonego, jako stosunek mediany ceny mieszkania do mediany rocznego dochodu gospodarstwa domowego) o 0,3-0,5 punktu.
 - Zwiększenie zasobów mieszkaniowych dostępnych dla gospodarstw domowych o niższych i średnich dochodach poprzez programy finansowane z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego.
4. **Ryzyko odpływu kapitału inwestycyjnego:** Ryzyko odpływu kapitału z rynku mieszkaniowego jest ograniczone z uwagi na:
 - Progresywny charakter podatku, który oddziałuje przede wszystkim na podmioty posiadające znaczną liczbę nieruchomości.
 - Utrzymanie rentowności inwestycji w nieruchomości przy posiadaniu do 4 nieruchomości, co pozostawia przestrzeń dla drobnych inwestorów.
 - Etapowe wdrażanie, dające czas na dostosowanie się do nowych regulacji. ○ Jednoczesne działania wspierające alternatywne formy inwestowania w sektor mieszkaniowy, takie jak REIT (Real Estate Investment Trust) czy obligacje wspierające budownictwo mieszkaniowe.

VI. Korzyści wynikające z wprowadzenia proponowanego rozwiązania

1. **Zwiększenie dostępności mieszkań na rynku pierwotnym i wtórnym:** Wprowadzenie dodatkowego obciążenia podatkowego dla podmiotów posiadających znaczną liczbę nieruchomości przeznaczonych na wynajem może skłonić część z nich do zmniejszenia posiadanego zasobu nieruchomości poprzez ich sprzedaż, co zgodnie z zasadami ekonomii podaży i popytu powinno przyczynić się do zwiększenia podaży nieruchomości na rynku i stabilizacji lub nawet spadku cen.
2. **Ograniczenie praktyk spekulacyjnych:** Proponowana regulacja przyczyni się do ograniczenia zjawiska nabywania nieruchomości wyłącznie w celach spekulacyjnych, jako forma lokaty kapitału bez zamiaru ich efektywnego wykorzystania, co jest szczególnie istotne w kontekście realizacji konstytucyjnego prawa do mieszkania (art. 75 Konstytucji RP).
3. **Zwiększenie wpływów budżetowych:** Dodatkowe wpływy podatkowe mogą zostać przeznaczone na realizację programów mieszkaniowych, co jest zgodne z celami określonymi w Krajowej Polityce Miejskiej 2030 oraz Narodowym Programie Mieszkaniowym.
4. **Implementacja zasady sprawiedliwości społecznej:** Propozycja wpisuje się w konstytucyjną zasadę sprawiedliwości społecznej (art. 2 Konstytucji RP) poprzez wprowadzenie progresywnego opodatkowania podmiotów czerpiących ponadprzeciętne korzyści z akumulacji znacznego majątku nieruchomego.
5. **Realizacja konstytucyjnej zasady równości obywateli wobec prawa:** Proponowane rozwiązanie przyczyni się do wyrównania obciążeń podatkowych między obywatelami posiadającymi nieruchomości o różnej wartości, co jest zgodne z konstytucyjną zasadą równości (art. 32 Konstytucji RP).
6. **Stymulacja efektywniejszego wykorzystania zasobów mieszkaniowych:** Podatek od niewykorzystywanych efektywnie nieruchomości przyczyni się do zmniejszenia liczby pustostanów i zwiększenia stopnia wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych.
7. **Ochrona rynku najmu przed nadmiernymi wzrostami czynszów:** Zaproponowane mechanizmy ochrony najemców pozwolą zapobiec gwałtownym podwyżkom czynszów i zapewnią stabilność na rynku najmu w okresie przejściowym.

Wprowadzenie podatku katastralnego od piątej i kolejnych nieruchomości mieszkalnych lub gruntowych, przy jednoczesnym zwolnieniu pierwszych czterech nieruchomości,

stanowiłoby istotny krok w kierunku reformy systemu opodatkowania nieruchomości w Polsce. Rozwiązanie to, mając charakter selektywny i progresywny, nie dotknęłoby obywateli posiadających nieruchomości na własne potrzeby mieszkaniowe ani drobnych inwestorów, a jedynie podmioty akumulujące znaczny majątek nieruchomy w celach komercyjnych.

Progresywna konstrukcja podatku, połączona z etapowym jego wprowadzaniem oraz mechanizmami ochronnymi dla najemców, pozwoli na osiągnięcie zamierzonych celów społecznych i gospodarczych przy jednoczesnej minimalizacji potencjalnych negatywnych skutków ubocznych.

Z poważaniem,