



Jakub Nowotarski
Radny Rady Miejskiej Wrocławia

Wrocław, 16 września 2025 r.

WPO-D.0003.3.2025

Dotyczy: interpelacji w sprawie podatku od nieruchomości dla niesprzedanych mieszkań deweloperskich

Szanowny Panie Radny,

w odpowiedzi na interpelację w sprawie możliwości wprowadzenia podwyższonego podatku od nieruchomości dla niesprzedanych mieszkań deweloperskich, informuję jak niżej.

Na wstępie wyjaśniam, że Urząd Miejski Wrocławia w ramach miast metropolitalnych stale konsultuje stosowanie przepisów oraz zmiany orzecznictwa, które wpływają na dochody Gminy m.in. z tytułu podatku od nieruchomości. Wymiana naszych doświadczeń potwierdza, że zmiana podejścia do opodatkowania deweloperów zaszła jedynie w Katowicach. Wykładania ta nie została jeszcze poparta stanowiskiem właściwego organu drugiej instancji czy sądu administracyjnego.

Interpretacja przepisów ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych stosowana w Katowicach jest pośrednio skutkiem sporu prawnego, który zaistniał w minionych latach w doktrynie i judykaturze. Spór ten dotyczył definicji legalnej pojęcia „budynków mieszkalnych zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej”, którym posługuje się ustawa o podatkach i opłatach lokalnych oraz jego praktycznego stosowania w zmieniającej się rzeczywistości gospodarczej. Genezą pogłębionych rozważań na temat opodatkowania budynków mieszkalnych stawkami najwyższymi była praktyka stosowana przez część deweloperów, którzy w warunkach wysokich stóp procentowych zmienili strategię biznesową oferując wybudowane budynki i lokale mieszkalne nie do sprzedaży lecz w modelu profesjonalnego najmu instytucjonalnego (PRS). Próby opodatkowania tej działalności najwyższymi stawkami skutkowały zróżnicowaną oceną w orzeczeniach sądów administracyjnych. W 2022 r. Urząd Miejski Wrocławia uzyskał przed WSA potwierdzenie słuszności wyższego opodatkowania mieszkań udostępnianych najemcom w ramach działalności gospodarczej profesjonalnych podmiotów. W wyroku sygn. akt I SA/Wr 621/20 WSA we Wrocławiu oddalił skargę przedsiębiorcy na interpretację indywidualną Prezydenta Wrocławia znak WPO-DNT.310.5.2020.RS.

W analogicznym stanie faktycznym Naczelny Sąd Administracyjny 21 października 2024 r. na wniosek Prokuratora Generalnego wyraził jednak odmienny pogląd

i podjął uchwałę o sygn. akt II FPS 2/24 rozstrzygającą że budynki sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalne przeznaczone do najmu w ramach działalności gospodarczej, w takiej części w jakiej służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców, są opodatkowane preferencyjną stawką podatkową (stawką dla budynków mieszkalnych).

Skutkiem podjętej uchwały był powrót do niższego opodatkowania budynków mieszkalnych wynajmowanych zawodowo na cele mieszkalne w ramach działalności gospodarczej i zwrot nadpłaconego podatku, jeżeli budynki mieszkalne nadal służyły realizowaniu celu mieszkalnego. Uchwała w sentencji ani w uzasadnieniu nie odnosiła się do opodatkowania majątku przedsiębiorców wznoszących budynki mieszkalne, w których następnie wyodrębniane są lokale mieszkalne w celu ich sprzedaży. Status prawny takich lokali w orzecznictwie do tej pory nie budził wątpliwości i zgodnie z definicją ustawową jedynie „zajęcie” takiego lokalu na działalność gospodarczą umożliwiało jego wyższe opodatkowanie. W doktrynie i orzecznictwie wielokrotnie podkreśla się przy tym, że określenie „zająć” należy rozumieć zgodnie ze słownikowym znaczeniem tego pojęcia tj. jako zapełnić, wypełnić sobą lub czymś jakąś przestrzeń. Celowo ustawodawca posługuje się w ustawie o podatkach i opłatach lokalnych zarówno terminem budynki „zajęte” na prowadzenie działalności gospodarczej oraz budynki „związane” z prowadzeniem działalności gospodarczej. Intencją ustawodawcy było zatem szerokie opodatkowanie stawkami najwyższymi majątku przedsiębiorców, do których zastosowanie ma definicja gruntów budynków i budowli „związanych” z prowadzeniem działalności gospodarczej. Z tego katalogu ustawodawca wyłączył budynki mieszkalne jako odrębną kategorię przedmiotów opodatkowania, dla których przewidział stawkę najniższą. Przesłanką dla takiego rozróżnienia są względy społeczne oraz wartości konstytucyjne, którymi kierował się ustawodawca. Jedynie gospodarcze przeznaczenie i faktyczne wykorzystanie („zajęcie” w rozumieniu ustawy) budynku mieszkalnego w zamyśle ustawodawcy daje podstawy do odstąpienia od stosowania stawki mieszkalnej.

Szczegółowe uzasadnienie uchwały spowodowało jednak wątpliwości odnośnie do ugruntowanej wykładni ww. pojęć. Naczelny Sąd Administracyjny dopuścił bowiem opodatkowanie budynków mieszkalnych stawką najwyższą jeżeli nie są fizycznie zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej ale istnieją obiektywne oznaki, że służą one celom zarobkowym, inwestycyjnym itp. Przykładowo w uzasadnieniu NSA wskazał, że w ten sposób opodatkowaniu podlegać będą budynki, które przedsiębiorca wzniosł albo nabył, jednak nie dokonuje sprzedaży lokali mieszkalnych ani ich nie wynajmuje na cele zgodne z przeznaczeniem (trwałe pustostany). Takie stwierdzenie wynika jedynie z uzasadnienia uchwały. Sentencja uchwały NSA zawiera natomiast rozstrzygnięcie, że opodatkowanie stawkami najwyższymi budynków mieszkalnych jest niedopuszczalne jeżeli w rozpatrywanym stanie faktycznym zaistnieje: gospodarcze przeznaczenie (wykorzystanie) budynku mieszkalnego i równolegle z powyższym, realizacja podstawowych potrzeb mieszkaniowych najemcy i jego rodziny.

Reasumując, w uchwale NSA poruszył wątek pustostanów, które w istocie kwalifikuje jako budynki mieszkalne zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej. Taka kwalifikacja wg NSA wymaga jednak aby przedsiębiorca, który wzniosł budynek mieszkalny albo nabył budynek lub jego część, nie dokonywał jednak sprzedaży lokali mieszkalnych ani ich nie wynajmował na cele zgodne z przeznaczeniem (NSA kwalifikuje i określa takie lokale jako trwałe pustostany).

W świetle przedstawionego otoczenia prawnego, odpowiadając na zadane pytania, wyjaśniam:

ad 1 Czy Urząd Miejski Wrocławia planuje wprowadzenie podobnego rozwiązania dotyczącego opodatkowania niesprzedanych mieszkań w zasobach deweloperskich wg stawek jak dla działalności gospodarczej?

Decyzja o stosowaniu stawek jak dla działalności gospodarczej w odniesieniu do mieszkań w zasobach deweloperskich zostanie podjęta po przeprowadzeniu niezbędnych szerokich analiz z uwzględnieniem ryzyk omawianego rozwiązania zarówno w kontekście braku ugruntowanej linii orzeczniczej oraz ewentualnej kolejnej uchwały NSA.

ad 2 Czy prowadzone są analizy prawne możliwości zastosowania takiej interpretacji przepisów podatkowych na terenie Wrocławia?

Urząd Miejski Wrocławia możliwość stosowania omawianej interpretacji analizował w ubiegłym roku po ukazaniu się uchwały Naczelnego Sądu Administracyjnego. Obecnie ponownie zwróciliśmy się o stosowną opinię prawną w ramach UMW. Omawiane zagadnienie analizujemy również szczegółowo w ramach spotkań roboczych z przedstawicielami miast zrzeszonych w Unii Metropolii Polskich.

ad 3 Jaka jest oficjalna pozycja UMW wobec opisanej interpretacji przyjętej przez Katowice?

W ocenie Urzędu Miejskiego Wrocławia do skutecznego opodatkowania deweloperów stawą najwyższą celowe i pożądane jest wypracowanie i ugruntowanie stanowiska wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Naczelnego Sądu Administracyjnego. Zmiana sposobu opodatkowania budynków mieszkalnych, które przez lata nie było kwestionowane bez wyraźnej podstawy w stanowisku judykatury obarczone jest dużym ryzykiem wypłacenia przez Gminę odsetek od nienależnie pobranego podatku, naliczonego wg profiskalnej wykładni. W przypadku gdyby jednak doszło do potwierdzenia zmiany zasad opodatkowania mieszkań pozostających w posiadaniu deweloperów, należny podatek przedsiębiorca będzie zobowiązany uregulować wraz z należnymi odsetkami za zwłokę.

Niezależnie podkreślić należy, że Urząd Miejski Wrocławia regularnie wnosi w ramach Unii Metropolii Polskich o doprecyzowanie i nowelizację przepisów m.in. w zakresie opodatkowania budynków mieszkalnych w tym opisanego najmu instytucjonalnego aby uniknąć i zminimalizować ryzyko wystąpienia sporów na drodze postępowania sądowo-administracyjnego. Wnioski o podjęcie zmian legislacyjnych w tym zakresie kierowane są do Ministra Finansów i Gospodarki.

ad 4 Jakie są szacunkowe wpływy budżetowe, które mogłyby wynikać z ewentualnego wprowadzenia takiego systemu opodatkowania we Wrocławiu?

We Wrocławiu z danych o podstawach opodatkowania budynków mieszkalnych będących w zasobach deweloperów wynika, że wg stanu na dzień 1 września 2025 r. zmiana zasad opodatkowania pustostanów deweloperów za 2025 r. przyniosłaby dodatkowo ok. 3 mln zł podatku. Szacunek ten nie uwzględnia zmian sposobu użytkowania budynków w trakcie roku i wymaga szczegółowych analiz indywidualnych podatników.

Z wyrazami szacunku

Renata Granowska

Wiceprezydent Wrocławia