

# Sesja IV. 1 Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkańcовой” NSA

KONFERENCJA: PODATKI I OPŁATY LOKALNE – PRZEGLĄD ORZECZNICTWA W DRUGIM ROKU REFORMY (edycja 2026)

Toruń 22-23 czerwca 2026 r.

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniaowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

### **Uczestnicy panelu:**

- **Piotr Kalemba**, Doradca podatkowy, Dyrektor w Thedy & Partners
- **Rafał Kran**, Doradca podatkowy, Partner w MDDP
- **Wojciech Pławiak**, Radca prawny, Doradca podatkowy, Partner w LITIGATO
- **Sebastian Potocki**, Wydział Podatkowy Urzędu Miasta Łodzi, Unia Metropolii Polskich

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

### **Przepisy prawa jakich dotyczy zagadnienie :**

- **art. 1a ust. 1 pkt 1; art. 1a ust. 1 pkt 4; art. 1a ust. 2a pkt 1; art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i b;** ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U.2025.707 t.j. z dnia 2025.06.02 z późn. zm.).
- **art. 21 ust. 1** ustawy z dnia 17 maja 1989 r. ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U.2024.1151 t.j. z dnia 2024.07.31 z późn. zm.).

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

### **Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24) Budynki mieszkalne przeznaczone do najmu a podatek od nieruchomości**

#### **Teza:**

Budynki, sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków w rozumieniu art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. ustawy - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2024 r. poz. 1151 z późn. zm.) jako mieszkalne, przeznaczone do najmu, w ramach prowadzonej przez podatnika podatku od nieruchomości (wynajmującego) działalności gospodarczej, w takiej części, w jakiej służą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.).

# Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

## **Uczestnicy postępowania, ich wnioski i stanowiska:**

- Wnioskiem z 24 maja 2024 r. **Prokurator Generalny** wystąpił o podjęcie uchwały wyjaśniającej w następującym zakresie: "Czy budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych czy jako budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w rozumieniu art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b tej ustawy?".
- **stanowisko przedstawione przez Ministra Finansów w piśmie z 12 stycznia 2023 r.** jako odpowiedź na interpelację poselską nr 37882 Sejm RP IX kadencji, w świetle której znajdujący się w posiadaniu podmiotu prowadzącego działalność gospodarczą budynek mieszkalny może zostać uznany za zajęty na prowadzenie działalności gospodarczej, co uzasadnia zastosowanie stawki podatkowej przewidzianej w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l., jeżeli stanowi element przedsiębiorstwa i jest wykorzystywany do prowadzenia działalności gospodarczej. Sama istota funkcji mieszkalnej budynku lub jego części nie wyłącza możliwości uznania, że budynek mieszkalny lub jego część zostały zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej.
- W piśmie z 8 października 2024 r. **Rzecznik Małych i Średnich Przedsiębiorców** włączył się do postępowania, wnosząc o podjęcie uchwały następującej treści: "Budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu mającego służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.)".
- **Rzecznik Praw Obywatelskich** wystosował pismo z 14 października 2024 r., w którym wniósł o podjęcie uchwały następującej treści: "Budynki mieszkalne lub ich części przeznaczone do najmu mające służyć zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych najemców w ramach prowadzenia przez podatnika podatku od nieruchomości działalności gospodarczej, należy traktować jako budynki mieszkalne lub ich części, o których mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 2023 r. poz. 70 z późn. zm.)".

# Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

## **Najistotniejsze fragmenty uzasadnienia prawnego uchwały NSA:**

- Nie ulega zatem wątpliwości, że skoro ustawodawca w różnych fragmentach ustawy podatkowej posłużył się różnymi zwrotami, tj. "związane z prowadzeniem działalności gospodarczej" i "zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej", oznaczają one inne zakresowo pojęcie i **nie mogą być ze sobą utożsamiane**.
- Przy określeniu zakresu wyrażenia "**budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej**" należy uwzględnić po pierwsze sytuację, że chodzi o budynki mieszkalne (tzn. tak sklasyfikowane w ewidencji gruntów i budynków), po drugie zaś odniesienie tak określonego budynku do prowadzenia działalności gospodarczej. Dla zajęcia budynku mieszkalnego lub jego części na prowadzenie działalności gospodarczej trzeba zatem uwzględnić charakter czynności realizowanych zarówno w całym budynku lub jego części.
- Za budynki mieszkalne uważać należy co do zasady budynki sklasyfikowane w ten sposób **w ewidencji gruntów i budynków** (por. art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, Dz. U. z 2021 r. poz. 1990 z późn. zm.).
- Ustalając zakres znaczeniowy normatywnego wyrażenia budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej, należy z jednej strony uwzględnić składową tego zwrotu, a zatem odnoszącą się do zajęcia na prowadzenie działalności gospodarczej, z drugiej zaś tę składową, która wskazuje na budynek mieszkalny lub jego część. Oznacza to zatem, że przy ustalaniu zakresu możliwych sytuacji wchodzących w zakres tak określonego zwrotu normatywnego nie można poprzestać jedynie na sformułowaniu odnoszącym się do samej działalności gospodarczej, jej prowadzenia czy wykorzystywania na tę działalność, lecz w równym stopniu uwzględnić konsekwencje przyjęcia, że w danym stanie faktycznym mamy do czynienia z budynkiem mieszkalnym lub jego częścią. Stąd też **wynika konieczność przyznania prymatu elementowi wykorzystania (wykorzystywania) danego budynku mieszkalnego lub jego części konkretnie na realizowanie potrzeb mieszkaniowych**, stanowiące wyznacznik i jednocześnie granice zastosowania stawki podatkowej określonej w art. 5a ust. 1 pkt 2 lit. b u.p.o.l.
- Przesłanka "zajęcia na prowadzenie działalności" w stosunku do pojęcia "związany z prowadzeniem działalności gospodarczej" stanowi **okoliczność faktyczną, a nie prawną**. Bazując na językowym znaczeniu określenia "zajęty" (fizycznie zajmowany), zwrot ten należałoby rozumieć jako okoliczność faktyczną polegającą na **rzeczywistym (fizycznym) wykorzystaniu (zajęciu) całości lub części budynku mieszkalnego na prowadzenie działalności gospodarczej**

# Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

## **Najistotniejsze fragmenty uzasadnienia prawnego uchwały NSA (cd.):**

- Za zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej nie będą mogły być uznane natomiast te części budynku mieszkalnego, które są wykorzystywane (zajęte) na cele mieszkalne, przez co należy rozumieć trwałe zaspokajanie podstawowych potrzeb mieszkaniowych posiadacza lokalu, nawet wówczas, gdy ich oddanie przez podatnika (np. dewelopera, spółdzielnię mieszkaniową, spółkę komunalną, podmiot działający w formule społecznej agencji najmu albo społecznej inicjatywy mieszkaniowej lub innego właściciela będącego przedsiębiorcą) do korzystania osobom trzecim dla realizacji tej funkcji (zajęcie na cele mieszkalne), **nastąpiło w ramach gospodarczej działalności podatnika (np. komercyjnego najmu).**
- W pojęciu "**trwałe realizowanie potrzeb mieszkaniowych**" należy uwzględnić w szczególności: miejsce zamieszkania najemcy i jego rodziny (aspekt cywilistyczny), a nadto takie sytuacje, jak trwała realizacja w konkretnym lokalu mieszkalnym potrzeb mieszkaniowych przez pracownika najemcy w związku z wykonywaniem zatrudnienia poza miejscem zamieszkania albo wykonywaniem innej aktywności przez osobę faktycznie zajmującą lokal mieszkalny i realizującą tam funkcje mieszkalne, pod warunkiem, że nie ma to charakteru sporadycznego / epizodycznego, a zatem od "przypadku do przypadku". Tak należy rozumieć wyrażenie "trwałe", co nie jest tożsame z określeniem "stałe". W efekcie przez realizację potrzeb mieszkaniowych należy rozumieć rodzaj pobytu osoby fizycznej w lokalu znajdującym się w budynku sklasyfikowanym w tej części w ewidencji gruntów i budynków jako mieszkalny, jaki cechuje się zaspokajaniem codziennych potrzeb życiowych tej osoby w mieszkaniu faktycznie zajmowanym w celu zaspokojenia potrzeb domowych, tych rodzinnych, zawodowych i innych w danym okresie, polegającym na nocowaniu, stołowaniu się i wypoczynku.
- Realizacji podstawowych potrzeb mieszkaniowych najemcy (najemcy i jego rodziny) **nie należy natomiast utożsamiać z zakwaterowaniem mającym najczęściej charakter krótkotrwały** i niewiązany się z podstawową funkcją budynku wyznaczoną w ewidencji gruntów i budynków. Zgodzić należy się wobec tego z tezą prezentowaną w judykaturze, że powtarzający się (w założeniu) krótkotrwały odpłatny najem lokali mieszkalnych (na dobę lub kilka dni), niezwiązany z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych najemcy i jego rodziny, zbliżony jest w istocie do świadczenia usług hotelarskich (praktyka coraz bardziej popularna w kurortach oraz miejscowościach mających znaczenie turystyczne) i w związku z tym czynność taka skutkuje zajęciem lokalu (budynku) mieszkalnego na prowadzenie działalności gospodarczej
- Podobnie traktować należy sytuację, w której podatnik - przedsiębiorca wprawdzie wznosił budynek mieszkalny albo nabył budynek lub jego część, jednak nie dokonuje sprzedaży lokali mieszkalnych ani ich nie wynajmuje na cele zgodne z przeznaczeniem (**trwałe pustostany**). Ze zjawiskiem takim często spotkać się można wówczas, gdy lokale mieszkalne nabywane są (lub realizowane) w **celach inwestycyjnych jako forma długoterminowej lokaty środków finansowych w oczekiwaniu na wzrost cen (praktyka znana w działalności m.in. funduszy inwestycyjnych)**. Budynki takie lub ich części można kwalifikować do kategorii towaru mającego na celu zabezpieczenie na przyszłość źródła przychodów, którym jest działalność gospodarcza, a brak realizacji funkcji mieszkalnych ma charakter subiektywny, stanowiąc efekt decyzji gospodarczych podatnika, element jego strategii ekonomicznej.

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

### **Tematy do dyskusji (1):**

- czy zgadzamy się ze uchwałą NSA III FPS 2/24 i dlaczego?
- czy jest spójna wewnętrznie (np. pojęcie najmu - rozumiane szeroko czy tylko długoterminowo)?
- czy zamyka dotychczasowe spory na linii organy podatkowe – podatnicy (kilka pieczeni na jednym ogniu)?

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

### **Tematy do dyskusji (2)**

Prywatne domy studenckie a zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych.

- wspieranie mieszkalnictwa, czy uchwała wpisuje się w ten cel? kto ostatecznie skorzysta (najemcy/studenci/przedsiębiorcy/poszukujący mieszkania)?
- co z wolną konkurencją gospodarczą? czy podmioty budujące i wynajmujące takie budynki są w lepszej sytuacji niż np. hotele? Co z wpływem różnej klasyfikacji budynku akademika w EGIB?
- CWTON (Centralny Wykaz Turystycznych Obiektów Noclegowych) – rola w określaniu „zajęcia”; sezonowe przeznaczenie lokalu na najem krótki.

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

### **Tematy do dyskusji (3)**

- Trwałe pustostany, deweloperzy, fundusze inwestycyjne – czy uchwała NSA III FPS 2/24 rozstrzyga jak opodatkować takie przypadki?

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

### **Tematy do dyskusji (4)**

Postulaty de lege ferenda.

- stawka mieszkaniowa w strukturze innych stawek podatku od nieruchomości po 35 latach obowiązywania ustawy upol,, czy za niska? adekwatna? Dlaczego?
- czy EGiB (ewidencja gruntów i budynków) słusznie wyznacza / powinna wyznaczać status mieszkalny budynku? a może autonomiczna definicja w ustawie upol?
- inne.

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

### **Tematy do dyskusji (5)**

Zapraszamy do dyskusji

## Budynki mieszkalne – konsekwencje uchwały „mieszkaniowej” NSA

Uchwała Naczelnego Sądu Administracyjnego 7 sędziów NSA z dnia 21 października 2024 r. (III FPS 2/24)

**Tematy do dyskusji (5)**

Dziękujemy za uwagę.