

Praktyczne aspekty ustalania powierzchni użytkowej budynków i lokali do różnych celów¹



Piotr Benduch

mgr inż., AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, Katedra Geomatyki, piotr.benduch@agh.edu.pl

Krzysztof Butryn

mgr inż., AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Wydział Geodezji Górniczej i Inżynierii Środowiska, Katedra Geomatyki, krzysztof.butryn@agh.edu.pl

SŁOWA KLUCZOWE:

budynek
lokal
powierzchnia użytkowa
kwalifikacja pomieszczeń

STRESZCZENIE

Pole powierzchni użytkowej to jeden z najistotniejszych atrybutów przestrzennych budynków i lokali. Stanowi podstawę ich opodatkowania, jest najczęściej stosowanym przelicznikiem wartości nieruchomości gruntowych zabudowanych oraz nieruchomości lokalowych. Niestety, obowiązujące uregulowania prawne dotyczące rejestrowania powierzchni użytkowej pozostają niespójne i nieprecyzyjne. Niniejszy artykuł stanowi próbę wskazania głównych problemów związanych z określaniem pola powierzchni użytkowej budynków i ich części dla różnych celów. Porównane zostają definicje powierzchni użytkowej zawarte w stosownych aktach prawnych, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów dotyczących katastru oraz opodatkowania nieruchomości. Autorzy wskazują konsekwencje występujących różnic i niedoskonałości tych definicji. Omówione zostają zasady kwalifikowania poszczególnych pomieszczeń do pola powierzchni użytkowej.

KEY WORDS:

building
premises
usable floor area
classification of space

SUMMARY

Practical Aspects of Determining Usable Floor Area of Buildings and Premises for Various Purposes

Usable floor area is one of the most important spatial attributes of buildings and premises. It is the basis of their taxation, as well as the most frequently used conversion factor for calculating the value of built-up land and premises. Unfortunately, the current legal regulations on usable floor area records remain inconsistent and imprecise. This paper is an attempt to identify the main problems related to the determination of usable floor area of building structures and their parts for various purposes. The definitions of usable floor area contained in the relevant legislation will be compared, with particular regard to the provisions on the cadastre and real property taxation. The authors emphasise the consequences of the existing differences and imperfections of these definitions and discuss the criteria for classifying specific space as usable floor area.

JEL Classification: K110

Kategoria opracowania: artykuł przeglądowo-badawczy

¹ Niniejszy artykuł jest wynikiem badań naukowych realizowanych w ramach Grantu Dziekańskiego numer 15.11.150.455/17 w AGH Akademii Górniczo-Hutniczej im. Stanisława Staszica w Krakowie.

1. Wprowadzenie

Prawidłowe wyznaczenie pola powierzchni użytkowej budynków i lokali z pozoru wydaje się być zadaniem, które nie powinno nastręczać wielu trudności. W praktyce, istnieje szereg czynników skutecznie utrudniających przeprowadzenie tego bardzo istotnego procesu. Jednym z nich, są rozbieżności między definicjami powierzchni użytkowej, zawartymi w różnych aktach prawnych. Konsekwencją tych rozbieżności są odmienne zasady kwalifikowania poszczególnych pomieszczeń do pola powierzchni użytkowej budynków i ich części. Oznacza to, że wyznaczona zgodnie z regulacjami konkretnej ustawy powierzchnia użytkowa, w określonych przypadkach nie będzie mogła zostać skutecznie wykorzystana do innych celów. W Prawie Geodezyjnym i Kartograficznym (Ustawa, 1989) wskazano, że dane ujawnione w ewidencji gruntów i budynków, stanowią podstawę oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych oraz podstawę wymiaru podatków i świadczeń. W praktyce, ze względu na niejednakowe definicje powierzchni użytkowej, znajdujące się w stosownych uregulowaniach prawnych, spełnienie tego postulatu okazuje się być problematyczne.

Na tej podstawie autorzy artykułu stawiają tezę, że powierzchnia użytkowa nie jest atrybutem uniwersalnym. W ramach podjętych badań, przeprowadzono szczegółową analizę różnych definicji powierzchni użytkowej. Omówiono najczęściej występujące niejasności, towarzyszące procesowi kwalifikowania pomieszczeń do pola powierzchni użytkowej. Bazując na orzecznictwie sądów administracyjnych oraz stanowiskach zajmowanych przez organy podatkowe, dokonano przeglądu interpretacji poszczególnych sformułowań, mających kluczowe znaczenie dla prawidłowego wyznaczenia powierzchni użytkowej. Ostatecznie dokonano obmiaru powierzchni użytkowej wybranych obiektów. Dopełnienie analiz stanowią wyniki obliczeń pola powierzchni użytkowej, zestawione z danymi ujawnionymi w katastrze oraz stanowiącymi podstawę opodatkowania nieruchomości.

Dodatkowego wyjaśnienia wymaga fakt, że w artykule zamiennie stosowane są zwroty „pole powierzchni użytkowej” oraz „powierzchnia użytkowa”. Choć powierzchnia w sensie matematycznym jest polem figury, a tym samym w pełni wystarczające byłoby posługiwanie się pojęciem „powierzchnia użytkowa”, to jednak w szeregu obowiązujących uregulowań prawnych (Ustawa, 1989; Rozporządzenie, 2001; Rozporządzenie, 2016) ustawodawca wciąż operuje terminem „pole powierzchni”. Z tego względu autorzy zdecydowali się pozostać w zgodzie z polskim prawodawstwem, które jak się okazuje również i w tej kwestii nie jest jednolite.

2. Przegląd literatury

Problematyka określania pola powierzchni użytkowej dla różnych celów była już przedmiotem publikacji w literaturze krajowej (Karabin, 2011; Modelska, 2013; Buśko, 2015). W komentarzach do uregulowań prawnych zawierających definicję powierzchni użytkowej, wskazywano niedoskonałości tych zapisów (Bończak-Kucharczyk, 2013; Etel, 2013). Zgłaszano także potrzebę zmian i wprowadzenia jednolitej definicji pola powierzchni użytkowej, zwłaszcza w kontekście jej wykorzystania do rzetelnego ustalenia podstawy wymiaru podatku od nieruchomości (Etel, Dowgier, 2013). Zwracano uwagę na podejmowane przez ustawodawcę dotychczasowe próby ujednolicenia reguł wyznaczania powierzchni użytkowej (Budzyński, 2012). Interpretowane były także zasady przeprowadzania obmiaru budynków i lokali (Korzeniewski, 2008; Pokorska, Kysiak, 2012; Zbroś, 2016). Nie mniej jednak,

podejmowany problem nadal pozostaje aktualny. Można domniemywać, że jego znaczenie, ze względu na planowane wprowadzenie w Polsce podatku ‘ad valorem’, w najbliższych latach będzie stale rosło. Jak dotąd w piśmiennictwie nie odnotowano syntetycznej analizy porównawczej reguł określania pola powierzchni użytkowej dla różnych celów, popartej przykładami praktycznymi. Autorzy niniejszego artykułu podejmują się tego zadania.

3. Definicja powierzchni użytkowej w obowiązujących uregulowaniach prawnych

Pojęcie powierzchni użytkowej w Polsce, pojawia się w kilku obowiązujących aktach prawnych rangi ustawy:

- Ustawa z dnia 28 lipca 1983 roku o podatku od spadków i darowizn (Ustawa, 1983),
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 roku o podatkach i opłatach lokalnych (Ustawa, 1991),
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Ustawa, 2001).

Oznacza to, że zakres wykorzystania powierzchni użytkowej jest bardzo szeroki. Jej wyznaczanie niesie ze sobą wieloaspektowe konsekwencje. Bardzo ważne jest zatem, aby informacja o polu powierzchni użytkowej budynków i lokali została pozyskana, a następnie zarejestrowana w sposób odpowiednio dokładny i wiarygodny. W Tab. 1 zaprezentowano definicje powierzchni użytkowej zawarte w wymienionych przepisach prawa:

Powyższe definicje są pierwszym sygnałem świadczącym o istnieniu poważnych rozbieżności w aspekcie pomieszczeń kwalifikowanych do powierzchni użytkowej budynków i ich części w zależności od celu w jakim powierzchnia ta jest wyznaczana. Należy podkreślić, że definicja powierzchni użytkowej zawarta w Ustawie (2001) jest definicją wiążącą z punktu widzenia katastru nieruchomości. Wynika to bezpośrednio z zapisów Rozporządzenia z dnia 29 marca 2001 roku w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Rozporządzenie, 2001). W §63 ust. 3 wskazano, że pole powierzchni użytkowej lokalu oraz pomieszczeń przynależnych do lokalu ustala się zgodnie z zasadami określonymi w (Ustawa, 2001) i wyraża się w metrach kwadratowych z precyzją zapisu do dwóch miejsc po przecinku. Istotne jest, że mowa tutaj wyłącznie o polu powierzchni użytkowej lokalu. Tym samym w przepisach dotyczących katastru brak jest jednoznacznej definicji pola powierzchni użytkowej budynku. W praktyce natomiast, najczęściej przyjmuje się, że uregulowania prawne zawarte w (Ustawa, 2001), są wiążące również w przypadku budynków.

W Rozporządzeniu Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 roku w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Rozporządzenie, 2016), pojęcie powierzchni użytkowej budynku zostało zdefiniowane, jako łączne pole powierzchni użytkowej lokali w budynku wraz z pomieszczeniami przynależnymi do lokali. Przykładem takiego pomieszczenia jest piwnica, która z kolei nie jest zaliczana do powierzchni użytkowej budynku, wyznaczonej dla potrzeb katastru nieruchomości.

Jak już wcześniej zauważono, zgodnie z ustawą z dnia 17 maja 1989 roku Prawo geodezyjne i kartograficzne (Ustawa, 1989), dane przestrzenne rejestrowane w katastrze stanowią m.in. podstawę oznaczenia nieruchomości w księgach wieczystych, jak również podstawę wymiaru podatków i świadczeń. Nie mniej jednak, w oparciu o Tab. 1 można wysunąć wniosek, że

TABELA 1. DEFINICJA POWIERZCHNI UŻYTKOWEJ W POSZCZEGÓLNYCH AKTACH PRAWNYCH

| AKT PRAWNY | DEFINICJA POWIERZCHNI UŻYTKOWEJ |
|----------------|--|
| (Ustawa, 1983) | Za powierzchnię użytkową budynku (lokalu) uważa się powierzchnię mierzoną po wewnętrznej długości ścian pomieszczeń na wszystkich kondygnacjach (podziemnych i naziemnych, z wyjątkiem powierzchni piwnic i klatek schodowych oraz szybów dźwigów). |
| (Ustawa, 1991) | Powierzchnia użytkowa budynku lub jego części – powierzchnia mierzona po wewnętrznej długości ścian na wszystkich kondygnacjach, z wyjątkiem powierzchni klatek schodowych oraz szybów dźwigowych; za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe. |
| (Ustawa, 2001) | Powierzchnia użytkowa lokalu - powierzchnia wszystkich pomieszczeń znajdujących się w lokalu, a w szczególności pokoi, kuchni, spiżarni, przedpokoi, alków, holi, korytarzy, łazienek oraz innych pomieszczeń służących mieszkalnym i gospodarczym potrzebom lokatora, bez względu na ich przeznaczenie i sposób używania; za powierzchnię użytkową lokalu nie uważa się powierzchni balkonów, tarasów i loggii, antresoli, szaf i schowków w ścianach, pralni, suszarni, wózkowni, strychów, piwnic i komórek przeznaczonych do przechowywania opału. |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 1983; Ustawa, 1991; Ustawa, 2001).

TABELA 2. POMIESZCZENIA KWALIFIKOWANE DO POWIERZCHNI UŻYTKOWEJ W ZALEŻNOŚCI OD CELU JEJ WYZNACZENIA

| OPIS | POMIESZCZENIA ZALICZANE DO POWIERZCHNI UŻYTKOWEJ | POMIESZCZENIA NIE ZALICZANE DO POWIERZCHNI UŻYTKOWEJ |
|---|---|---|
| Dla potrzeb katastru nieruchomości (Rozporządzenie, 2001; Ustawa, 2001) | Wszystkie pomieszczenia znajdujące się w lokalu, a w szczególności pokoje, kuchnie, spiżarnie, przedpokoje, alkowy, hole, korytarze, łazienki oraz inne pomieszczenia służące mieszkalnym i gospodarczym potrzebom lokatora, bez względu na ich przeznaczenie i sposób używania | Balkony, tarasy i loggie, antresole, szafy i schowki w ścianach, pralnie, suszarnie, wózkownie, strychy, piwnice i komórki przeznaczone do przechowywania opału |
| Dla potrzeb podatku od nieruchomości (Ustawa, 1991) | Pomieszczenia na wszystkich kondygnacjach, przy czym za kondygnację uważa się również garaże podziemne, piwnice, sutereny i poddasza użytkowe | Klatki schodowe oraz szyby dźwigowe |
| Dla potrzeb podatku od spadków i darowizn (Ustawa, 1983) | Pomieszczenia na wszystkich kondygnacjach podziemnych i naziemnych | Piwnice, klatki schodowe oraz szyby dźwigowe |

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Ustawa, 1983; Ustawa, 1991; Rozporządzenie, 2001; Ustawa, 2001).

powierzchnia użytkowa, określona w celu zasilenia bazy danych ewidencji gruntów i budynków, nie zawsze będzie tożsama z powierzchnią, o której mowa w przepisach dotyczących ksiąg wieczystych (Rozporządzenie, 2016) oraz podatku od nieruchomości (Ustawa, 1991).

4. Podstawy kwalifikowania pomieszczeń do pola powierzchni użytkowej

Prawidłowa kwalifikacja pomieszczeń zaliczanych do powierzchni użytkowej jest głównym determinantem, decydującym o poprawności wyznaczenia tej powierzchni w określonym celu. Ważny jest również dobór odpowiedniej metodologii obmiaru. Nie mniej jednak, wpływ tego czynnika na ostateczny wynik obliczeń, na ogół okazuje się być słabszy. Z tego względu, nie zostanie on uwzględniony w dalszych rozważaniach.

W Tab. 1 zaprezentowano definicje powierzchni użytkowej zawarte w obowiązujących aktach prawnych regulujących kwestie katastru, podatku od nieruchomości oraz podatku od spadków i darowizn. Na podstawie tych definicji, dokonano zestawienia poszczególnych pomieszczeń, które są zaliczane i nie zaliczane do pola powierzchni użytkowej w zależności od celu

w jakim powierzchnia ta jest wyznaczana. Wyniki przeprowadzonych rozważań zaprezentowano w Tab. 2.

Powyższe zestawienie jest dowodem na to, że pola powierzchni użytkowej obliczane dla wymienionych potrzeb, mogą się znacząco od siebie różnić. Największa liczba pomieszczeń, które nie powinny być kwalifikowane do powierzchni użytkowej, występuje w przypadku definicji zawartej w przepisach dotyczących katastru nieruchomości. Rozpatrując wyłącznie analizowany czynnik, powodujący powstawanie rozbieżności między polami powierzchni użytkowej wyznaczonymi dla określonych celów, można sformułować następującą zależność:

$$PU_{PN} \geq PU_{PSD} \geq PU_K \quad (1)$$

gdzie:

PU_{PN} – pole powierzchni użytkowej budynku wyznaczone dla potrzeb podatku od nieruchomości,

PU_{PSD} – pole powierzchni użytkowej budynku wyznaczone dla potrzeb podatku od spadków i darowizn,

PU_K – pole powierzchni użytkowej budynku wyznaczone dla potrzeb katastru nieruchomości.

Przedstawiona nierówność (1) wskazuje, że pola powierzchni użytkowej ujawniane w ewidencji gruntów i budynków na ogół nie powinny być większe, aniżeli wyznaczane dla potrzeb podatkowych. Należy zauważyć, że zarówno w przypadku definicji zawartej w (Ustawa, 1983) jak i w (Ustawa, 1991), jako pomieszczenia nie zaliczane do powierzchni użytkowej wyróżnione zostały klatki schodowe i szyby dźwigowe. Zapis ten nie znalazł się natomiast w definicji wiążącej dla katastru nieruchomości. Taki stan rzeczy w dużej mierze wynika z faktu, że zawarta w (Ustawa, 2001) definicja, dotyczy pola powierzchni użytkowej lokali. Nie mniej jednak, w art. 2 pkt. 2 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Ustawa, 2001) wskazano, że pozostałe zasady obliczania powierzchni należy przyjmować zgodnie z Polską Normą odpowiednią do określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie. Tym samym ustawodawca sugeruje, że klatki schodowe oraz szyby dźwigowe również i w tym przypadku nie powinny być kwalifikowane do pola powierzchni użytkowej, ponieważ ani w PN-70/B-02365 ani w PN-ISO9836:1997 nie są do tej powierzchni zaliczane. Należy jednak podkreślić, że żadna z wymienionych norm nie jest obowiązująca w zakresie zasad dokonywania obmiaru powierzchni użytkowej. Zapis ten nie może być zatem uznany za prawnie wiążący.

5. Czy schody wewnątrz budynku stanowią powierzchnię użytkową?

Szczególne wątpliwości wzbudza kwestia kwalifikowania do pola powierzchni użytkowej schodów służących do wewnętrznej komunikacji, zwłaszcza w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych i wielopiętrowych lokalach. Problem ten sprowadza się do udzielenia prawidłowej odpowiedzi na pytanie, czy schody wewnątrz takich obiektów, powinny być traktowane jako klatka schodowa. Kwestia ta została poruszona w wyjaśnieniach Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Wyjaśnienia, 2013), dotyczących pomieszczeń zaliczanych do pola powierzchni użytkowej w rozumieniu ustawy z dnia 27 września 2013 roku o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Ustawa, 2013). Z wyjaśnień tych jasno wynika, że w przypadku gdy klatka schodowa służy wyłącznie właścicielowi budynku lub lokalu, to jej powierzchnię zalicza się do powierzchni użytkowej. Podkreślić należy, że zgodnie z (Ustawa, 2013), powierzchnię użytkową lokalu stanowi powierzchnia, o której mowa w (Ustawa, 2001). Przytoczone zalecenia, można zatem uznać za właściwe również w przypadku wyznaczania pola powierzchni użytkowej dla potrzeb katastru. Warto zauważyć, że są one sprzeczne z zapisami PN-70/B-02365 oraz PN-ISO9836:1997, według których powierzchnia klatek schodowych zaliczana jest do powierzchni ruchu. Nie mniej jednak zarówno przytoczone wyjaśnienia, jak i regulacje zawarte w nieobowiązujących normach budowlanych nie mogą stanowić prawa.

W praktyce, powierzchnię zajmowaną przez schody służące do komunikacji wewnętrznej, najczęściej zalicza się do pola powierzchni użytkowej ujawnianego w ewidencji gruntów i budynków. Takie samo podejście stosuje się zwykle przy dokonywaniu obmiaru powierzchni użytkowej dla potrzeb wyceny nieruchomości w przypadku niskiej wiarygodności istniejących dokumentów określających tą powierzchnię. Warto też zwrócić uwagę na stanowisko organów podatkowych, które powołują się w tej kwestii na definicję klatki schodowej zawartą w słowniku języka polskiego. Zgodnie z tą definicją, klatka schodowa to wydzielona część budynku w której są

schody (Szymczak, 1984). W konsekwencji, w przypadku schodów wewnętrznych, nieograniczonych ścianami tj. zlokalizowanych wprost w pomieszczeniu przy jednej ze ścian lub w środku tego pomieszczenia, nie można dokonać ich wyłączenia z podstawy opodatkowania. Inna sytuacja ma miejsce w przypadku schodów odrębnie ułożonych w pomieszczeniu, które można obmierzyć po wewnętrznej stronie ścian. W takim przypadku możliwe jest ustalenie powierzchni klatki schodowej i wówczas podlega ona wyłączeniu z opodatkowania. Pogląd ten potwierdza również wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 16 kwietnia 2014 roku (I SA/Lu 103/14). W uzasadnieniu jednoznacznie wskazano, że klatki schodowej nie można utożsamiać ze schodami położonymi wewnątrz lokalu. Nie można zatem zaaprobować odstąpienia od opodatkowania powierzchni schodów, opierając się na twierdzeniu, że powierzchnia ta stanowi klatkę schodową, a nie schody położone wewnątrz lokalu służące do komunikacji pomiędzy poszczególnymi częściami użytkowymi tego lokalu. W świetle zgromadzonych dowodów można wysunąć wniosek, że często propagowane na portalach branżowych poglądy o możliwości wyłączenia powierzchni schodów wewnętrznych w budynkach mieszkalnych jednorodzinnych z opodatkowania podatkiem od nieruchomości nie są prawidłowe i należy traktować je z rezerwą.

6. Strych jako powierzchnia użytkowa stanowiąca podstawę opodatkowania

Brak jednoznacznych definicji poszczególnych pomieszczeń kwalifikowanych do pola powierzchni użytkowej w obowiązujących uregulowaniach prawnych stanowi poważny problem. Szerokie pole interpretacji przepisów jest istotną przyczyną powstawania licznych niejasności. Okazuje się, że prawidłowe rozróżnienie poddasza użytkowego od nieużytkowego bądź strychu, również często następuje wielu trudności. Warto zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12 sierpnia 2014 roku (II FSK 1715/12), gdzie wskazano, że dla potrzeb ustalenia podstawy wymiaru podatku od nieruchomości, pomieszczenie strychowe znajdujące się na poddaszu budynku posiada powierzchnię użytkową na tej kondygnacji, o ile istnieje ciąg komunikacyjny jak np. schody drabinowe i włącz wejściowy, które umożliwiają wejście na piętro. W uzasadnieniu wyroku wskazano, że nie jest zasadnym korzystanie z definicji kondygnacji zawartej w przepisach wykonawczych (Rozporządzenie, 2002) Prawa budowlanego (Ustawa, 1994), ponieważ przepisy prawa podatkowego nie zawierają stosownego odesłania do tej ustawy. Sąd odwołuje się zatem do definicji słownikowej, zgodnie z którą przez kondygnację należy rozumieć część budynku między sąsiednimi stropami lub między podłożem i najniższym stropem, piętro lub parter budynku (Szymczak, 1984). Oznacza to, że dla istnienia kondygnacji nie jest istotna ani średnia wysokość w świetle większa niż dwa metry, ani też w przypadku poddaszy ich przeznaczenie na pobyt ludzi. W związku z przytoczoną interpretacją NSA, strych stanowi kolejne pomieszczenie, które zgodnie z Tab. 2 będzie powodować rozbieżności między powierzchnią użytkową budynku stanowiącą podstawę podatku od nieruchomości, a powierzchnią użytkową wykazywaną w katastrze.

Dotychczasowe rozważania świadczą o tym, że obowiązujące przepisy prawa, dotyczące zasad kwalifikowania poszczególnych pomieszczeń do pola powierzchni użytkowej budynków i lokali, nie są wzajemnie spójne i dostatecznie precyzyjne.

TABELA 3. POŁA POWIERZCHNI UŻYTKOWEJ WYBRANYCH OBIEKTÓW, UJAWNIONE W KATASTRZE, STANOWIĄCE PODSTAWĘ OPODATKOWANIA ORAZ WYZNACZONE NA PODSTAWIE OBMIARÓW

| POŁE POWIERZCHNI UŻYTKOWEJ [M ²] | OBIEKT A | OBIEKT B | OBIEKT C |
|--|----------|----------|----------|
| Ujawnione w katastrze (obmiar) | brak | brak | brak |
| Ujawnione w katastrze (projekt budowlany) | brak | brak | brak |
| Stanowiące podstawę wymiaru podatku od nieruchomości | 198,35 | 85,00 | 150,00 |
| Obmierzone dla potrzeb katastru | 183,39 | 84,39 | 163,96 |
| Obmierzone dla potrzeb podatku od nieruchomości | 266,25 | 146,86 | 244,69 |
| Obmierzone dla potrzeb podatku od spadków i darowizn | 199,66 | 137,32 | 172,37 |

Źródło: opracowanie własne.

7. Konfrontacja wyników obmiaru powierzchni użytkowej dla różnych celów z danymi ujawnionymi w rejestrach publicznych

Kwestia prawidłowego kwalifikowania poszczególnych pomieszczeń do pola powierzchni użytkowej w zależności od celu jej wyznaczenia, budzi wiele kontrowersji. Jest to jednak kluczowy czynnik, decydujący o poprawności wyznaczenia tej powierzchni. Na podstawie przytoczonych interpretacji przepisów prawa można stwierdzić, że sformułowana nierówność (1) będzie w pełni uniwersalna.

Na zakończenie przeprowadzonych rozważań, w Tab. 3 zaprezentowano pola powierzchni użytkowej wybranych obiektów - ujawnione w katastrze nieruchomości, stanowiące podstawę wymiaru podatku od nieruchomości oraz wyznaczone na podstawie wyników obmiarów wykonanych przez autorów artykułu.

Przedstawiona sytuacja jest niestety dość powszechna. Powierzchnia użytkowa budynku w katastrze nieruchomości najczęściej nie jest w ogóle wykazywana. Dotyczy to zwłaszcza starszych budynków, wzniesionych przed wieloma laty. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy są mało przejrzyste zasady rejestrowania tej powierzchni w bazie danych ewidencji gruntów i budynków. Tym samym całkowite spełnienie wymagań określonych w Prawie Geodezyjnym i Kartograficznym (Ustawa, 1989) nie jest obecnie możliwe. W praktyce, organy podatkowe przyjmują powierzchnię użytkową stanowiącą podstawę opodatkowania w oparciu o deklaracje składane przez właścicieli nieruchomości. Patrząc przez pryzmat planowanego wprowadzenia w Polsce podatku 'ad valorem', szacowanie wartości katastralnej części składowych gruntu byłoby w obecnej sytuacji problematyczne. Przeprowadzone rozważania potwierdzają również, że rozbieżności w zakresie definicji powierzchni użytkowej w obowiązujących w Polsce aktach prawnych (Ustawa, 1983; Ustawa, 1991; Ustawa, 2001), prowadzą do powstania znaczących różnic w aspekcie uzyskiwanych wyników obmiaru.

8. Zakończenie

Przytoczone zasady kwalifikowania poszczególnych pomieszczeń do pola powierzchni użytkowej, poparte przykładami praktycznymi, są dowodem na to, że powierzchnia użytkowa nie jest atrybutem uniwersalnym. W zależności od celu jej wyznaczenia, mogą wystąpić istotne różnice. Najczęściej

są one konsekwencją zbyt szerokiego pola interpretacji obowiązujących przepisów prawa. Świadczy to o ich niedoskonałości.

Biorąc pod uwagę cele do jakich wykorzystywana jest powierzchnia użytkowa budynków i lokali, jej obliczanie powinno odbywać się według jasnych oraz jednoznacznych reguł. Aby postulat ten mógł zostać uznany za spełniony, konieczne jest znowelizowanie obowiązujących uregulowań prawnych i ich ujednolicenie, przede wszystkim w zakresie dotyczącym definiowania pola powierzchni użytkowej. Innym, choć zapewne mniej funkcjonalnym rozwiązaniem, byłoby rozdzielenie poszczególnych definicji powierzchni użytkowej na odpowiednie podrodzaje przedmiotowej kategorii poprzez jednoznaczne wskazanie celu dla którego powierzchnia ta jest wyznaczana, np. „powierzchnia użytkowa dla potrzeb podatku od nieruchomości” albo „powierzchnia użytkowa dla potrzeb katastru nieruchomości”. Wówczas udało by się doprowadzić do likwidacji polisemii rozpatrywanego pojęcia. W kontekście takiego rozwiązania, zalecane byłoby również wdrożenie obowiązku odrębnego rejestrowania w ewidencji gruntów i budynków powierzchni użytkowej pomieszczeń takich jak strychy i piwnice w formie dodatkowych atrybutów odpowiednich obiektów, co pozwoliłoby m.in. na prawidłowe, legalne ustalenie podstawy wymiaru podatku od nieruchomości w oparciu o dane katastralne. Dodatkowo, biorąc pod uwagę planowane wprowadzenie w Polsce podatku 'ad valorem', w ocenie autorów wartym uwagi rozwiązaniem problemu wyznaczania powierzchni użytkowej dla potrzeb opodatkowania budynków, byłoby podjęcie próby określania tej powierzchni w oparciu o pole powierzchni zabudowy oraz liczbę kondygnacji danego obiektu. Problem kwalifikowania poszczególnych pomieszczeń do powierzchni użytkowej budynku w dużym stopniu utraciłby wtedy znaczenie, podobnie jak kwestia doboru odpowiedniej metodologii obmiaru.

Nie ulega wątpliwości, że każde z proponowanych podejść musiałyby zostać uprzednio prawnie usankcjonowane. Niestety, opracowanie i legalizacja nowych regulacji prawnych, a zwłaszcza ich faktyczne wdrożenie, to proces trudny, długotrwały i kosztowny. Mimo to, odpowiednie zmiany są konieczne i w perspektywie czasu nieuniknione.

LITERATURA:

- [1] Bończak-Kucharczyk, E. (2013). *Ochrona praw lokatorów i najem lokali mieszkalnych: Komentarz*. Wolters Kluwer.
- [2] Budzyński, T. (2012). Obliczanie powierzchni nowo budowanych lokali i budynków według jednolitych zasad. *Przegląd Geodezyjny*, 84(6), 31.
- [3] Buśko, M. (2015). Analiza przepisów prawa w zakresie wyznaczania powierzchni użytkowej budynku i lokalu mieszkalnego. *Przegląd Geodezyjny*, 87(12), 8-12.
- [4] Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych, (2017). Pobrane z: <http://orzeczenia.nsa.gov.pl> (24.04.2017).
- [5] Etel, L. (2013). *Podatek od nieruchomości: Komentarz*. Wolters Kluwer.
- [6] Etel, L., Dowgier, R. (2013). *Podatki i opłaty lokalne – czas na zmiany*. Wydawnictwo Temida 2.
- [7] Karabin, M. (2011). Problematyka powierzchni użytkowej lokalu jako obiektu w katastrze nieruchomości. *Przegląd Geodezyjny*, 83(11), 3-9.
- [8] Korzeniewski, W. (2008). *Zasady obmiaru i obliczania powierzchni i kubatury budynków. Stosowanie przepisów prawnych i norm*. Warszawa: Oficyna Wydawnicza POLCEN.
- [9] Modelska, K. (2013). Problem niejednoznaczności oznaczenia powierzchni użytkowej lokali w operacie ewidencji gruntów i budynków. *Przegląd Geodezyjny*, 85(10), 3-11.
- [10] PN-70/B-02365 – Powierzchnia budynków. Podział, określenia i zasady obmiaru.
- [11] PN-ISO 9836:1997 – Właściwości użytkowe w budownictwie. Określanie i obliczanie wskaźników powierzchniowych i kubaturowych.
- [12] Pokorska, I., Kysiak, A. (2012). Interpretacja spornego zagadnienia obliczania powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w świetle aktualnie obowiązujących przepisów prawa budowlanego. *Zeszyty Naukowe Politechniki Częstochowskiej. Budownictwo*, 18(168), 199-204.
- [13] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. 2015 poz. 1422).
- [14] Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. 2016 poz. 1034).
- [15] Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 15 lutego 2016 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie teleinformatycznym (Dz. U. 2016 poz. 312 ze zm.).
- [16] Szymczak, M. (red.) (1984). *Słownik języka polskiego*, t. 1-5. Warszawa: PWN.
- [17] Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. 2014 poz. 849 ze zm.).
- [18] Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. 2015 poz. 520 ze zm.).
- [19] Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. 2015 poz. 520 ze zm.).
- [20] Ustawa z dnia 27 września 2013 r. o pomocy państwa w nabyciu pierwszego mieszkania przez młodych ludzi (Dz. U. 2015 poz. 1865 ze zm.).
- [21] Ustawa z dnia 28 lipca 1983 r. o podatku od spadków i darowizn (Dz. U. 2015 poz. 1865 ze zm.).
- [22] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz. U. 2016 poz. 290 ze zm.).
- [23] Wyjaśnienia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (2013). *Jakie pomieszczenia zaliczają się do powierzchni użytkowej w rozumieniu programu „Mieszkanie dla młodych”*. Pobrane z: https://mib.gov.pl/media/4610/powierzchnia_uzytkowa_wyjasnienia_do_MdM.pdf (24.04.2017).
- [24] Zbroś, D. (2016). Zasady obliczania powierzchni użytkowej budynków według dwóch obecnie obowiązujących norm polskich. *Inżynieria Bezpieczeństwa Obiektów Antropogenicznych*, 3, 19-22.