

mgr Magdalena SZYMCZAK

Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach
e-mail: magdalena.szyczak@ue.katowice.pl
ORCID: 0000-0001-8262-6207

DOI: 10.15290/oes.2023.04.114.15

WYKORZYSTANIE PREFERENCJI W PODATKU OD NIERUCHOMOŚCI JAKO REAKCJA NA PANDEMIĘ COVID-19 NA PRZYKŁADZIE GMIN MIEJSKICH WOJEWÓDZTWA ŚLĄSKIEGO¹

Streszczenie

Cel – Identyfikacja oraz ocena preferencji w podatku od nieruchomości, wprowadzanych w odpowiedzi na kryzys wywołany przez pandemię COVID-19, na przykładzie gmin miejskich województwa śląskiego.

Metoda badań – Studia literatury przedmiotu, analiza aktów prawnych (w szczególności prawa miejscowego – co do zasady uchwał rad gmin) w aspekcie ekonomicznym, elementy analizy porównawczej oraz proste metody statystyczne.

Wnioski – Gminy miejskie województwa śląskiego stosowały ustawowo wskazane preferencje w podatku od nieruchomości w ograniczonym zakresie – 57,14% przebadanych gmin w 2020 roku i 38,78% w 2021 roku. Jednak, jeśli gminy decydowały się na wprowadzanie zwolnienia lub przedłużenia terminu płatności rat podatku, to przepisy pojawiały się w relatywnie krótkim czasie. Gminy częściej decydowały się na wprowadzenie zwolnień, czyli na rezygnację ze swoich dochodów własnych (a nie na przesunięcie momentu ich otrzymania), co w wielu przypadkach było rozwiązaniem oczekiwanym przez przedsiębiorców.

Oryginalność/wartość/implikacje/rekomendacje – Analiza realizacji społecznego filaru zrównoważonego rozwoju jest stosunkowo rzadko podejmowana w publikacjach naukowych. W niniejszym artykule udowodniono, że podatek od nieruchomości może być wykorzystywany w sytuacjach kryzysowych, aby poprzez preferencje wspomóc lokalne przedsiębiorstwa.

Słowa kluczowe: podatek od nieruchomości, preferencje podatkowe, lokalne władztwo podatkowe, zrównoważone finanse

¹ Artykuł finansowany ze środków Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach z projektu badawczego w ramach utrzymania potencjału badawczego Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, pt. „Instrumenty fiskalne zrównoważonych finansów publicznych. Etap II”. Artykuł wpłynął 29.04.2023, zaakceptowano 20.11.2023.

THE USE OF PROPERTY TAX PREFERENCES AS A RESPONSE TO THE COVID-19 PANDEMIC ON THE EXAMPLE OF MUNICIPAL COMMUNES IN THE SILESIA PROVINCE

Summary

Purpose – Identification and evaluation of preferences in real estate tax, introduced in response to the crisis caused by the COVID-19 pandemic, using the example of urban municipalities in the Silesian Voivodship.

Research method – Studies of the literature on the subject, analysis from the economic aspect of legal acts (especially local laws – as a rule, resolutions of municipal councils), elements of comparative analysis and simple statistical methods.

Results – Municipal communes in the Silesian voivodship applied the statutorily indicated preferences in real estate tax to a limited extent – 57,14% of the examined municipalities in 2020 and 38,78% in 2021. However, if municipal communes decided to introduce exemptions or extensions of tax instalments, the provisions appeared in a relatively short period of time. Municipal communes were more likely to decide to introduce exemptions, that is, to forego their own revenues (rather than postpone the moment of receipt), which in many cases was a solution expected by entrepreneurs.

Originality/value/implications/recommendations – Analysis of the implementation of the social pillar of sustainable development is relatively rarely undertaken in scientific publications. In this article, it is proven that property tax can be used in crisis situations to help local businesses through preferences.

Keywords: property tax, tax preferences, local tax authority, sustainable finance

JEL classification: H71, H20, Q58

1. Wstęp

Zrównoważony rozwój jako koncepcja związana z troską o środowisko naturalne, społeczności lokalne oraz gospodarkę podejmowana jest na wielu poziomach politycznych. W badaniach w głównej mierze analizowany jest aspekt ekologiczny, gdyż wymiar społeczny jest trudny do uchwycenia. Dbanie o wspólnotę lokalną i realizowanie zadań na rzecz obywateli danej społeczności jest w szczególności kompetencją gmin. Ponadto ważne jest, by w chwilach kryzysu działania samorządów miały odpowiednią dynamikę.

Celem badania jest zidentyfikowanie oraz sklasyfikowanie rodzajów instrumentów w podatku od nieruchomości, jakie wprowadziły rady analizowanych gmin

w ramach władztwa podatkowego w związku z występowaniem ekonomicznych konsekwencji pandemii COVID-19 dla przedsiębiorców. Sformułowanie oceny oparte jest na kluczowych etapach pandemii w Polsce. Postawiono hipotezę badawczą, która zakłada, że ulgi i zwolnienia w podatku od nieruchomości, wprowadzone jako reakcja na pandemię, były stosowane przez władze gmin w ograniczonym zakresie, lecz szybkość reakcji jednostek terytorialnych na kryzys należy ocenić pozytywnie. W pierwszej części artykułu zbadano dorobek światowej literatury z zakresu społecznego aspektu zrównoważonego rozwoju w podatku od nieruchomości oraz wskazano, które z elementów konstrukcyjnych daniny pozwalają na jego realizację. W dalszej części zarysowano ramy czasowe oraz ustawowe, które wpłynęły na to, jakie rozwiązania mogły przyjmować gminy na danym etapie pandemii COVID-19. Następnie skoncentrowano się na wynikach badań, które obejmowały regulacje prawne wszystkich gmin miejskich województwa śląskiego. Uzyskane rezultaty pozwoliły na weryfikację hipotezy oraz na wskazanie dalszych kierunków badań.

2. Aspekt społeczny zrównoważonego rozwoju w kontekście podatku od nieruchomości

W kwestii istoty zrównoważonego rozwoju prowadzony jest ożywiony dyskurs naukowy, m.in. Redclift [2005], Károly [2011]. Obecnie, zgodnie z koncepcją, która kształtowała się w latach 80., wyróżnia się jego trzy główne filary: środowisko, gospodarkę oraz społeczeństwo, choć nigdy na gruncie teorii nie wprowadzono jasno określonych definicji i obszarów badawczych żadnego z nich [Purvis i in., 2019, s. 682, 692]. Istotne jest, aby pamiętać o potrzebie równowagi w tych obszarach oraz by nie utożsamiać zrównoważonego rozwoju jedynie z dbaniem o środowisko naturalne [*Zrównoważony rozwój...*, 2009, s. 9]. Na problem należy patrzeć całościowo, a nie przez pryzmat trzech filarów, gdyż może to prowadzić do błędnych założeń.

Aspekt społeczny nie jest tak szeroko rozpoznany w literaturze jak filar środowiskowy. Sprawia on również badaczom spore trudności, gdyż nie ma jasno sprecyzowanej definicji czy celów² [Murphy, 2012, s. 15; cyt. za: Dempsey i in., 2011; Casula i in., 2012; cyt. za: Murphy, 2012, s. 15]. Niemniej jednak, udało się

² Nie oznacza to jednak, że żadne cele nie zostały wskazane. Pawlonka [2018, s. 29] wyodrębnił następujące cele: „podtrzymywanie standardów demokracji uczestniczącej, zmniejszanie ubóstwa i nierówności, umożliwianie podobnych szans rozwoju wszystkim

wyodrębnić negatywne zjawiska o wymiarze społeczno-gospodarczym, które stanowią zasadnicze trudności w realizacji zamierzeń zrównoważonego rozwoju. Wskazuje się, że są to: wykluczenie, nierówność oraz ubóstwo [Zioło, 2020, s. 99–100].

Aspiracje i plany polityczne związane ze zrównoważonym rozwojem w dużej mierze mają charakter międzynarodowy, a działania podejmowane są na poziomie krajowym, jednak ich urzeczywistnienie spoczywa na władzach lokalnych, choć należy podkreślić, że nie w każdej sytuacji mają one swobodę przy doborze bądź skali realizacji działań [Kielin-Maziarz, 2022, s. 87–88]. Badania przeprowadzone w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich województwa zachodniopomorskiego przez Katołę [2011, s. 94, 99–100] potwierdzają tezę o kluczowym udziale władz samorządu terytorialnego w działaniach związanych z wdrażaniem zrównoważonego rozwoju w wymiarze lokalnym. Gminy, decydując się na preferencje w stosunku do podatników, mogą istotnie wpłynąć na wysokość swoich dochodów własnych. Jest to o tyle ważne, że „udział dochodów własnych JST w ich dochodach ogółem stanowi jeden z ważniejszych aspektów samodzielności finansowej JST” [Malinowska-Misiąg, 2021, s. 64]. W związku z tym istotne jest określenie relacji pomiędzy podatkiem od nieruchomości a zrównoważonym rozwojem w obszarze społecznym. Przegląd światowego dorobku w postaci zebrania najważniejszych wniosków z poszczególnych badań przedstawiono w tabeli 1. Wszystkie analizy mieściły się w okresie ostatnich dziesięciu lat (2013–2022). Wskazane badania mają bardzo niejednorodny charakter. Jest to o tyle korzystne, że pozwala spojrzeć z perspektywy wielu dziedzin na wpływ podatku od nieruchomości na realizację społecznego filaru zrównoważonego rozwoju.

TABELA 1

Przeгляд badań z zakresu uwzględniania filaru społecznego
w podatku od nieruchomości

| Autor badania (rok publikacji, obszar) | Najważniejsze wnioski |
|--|--|
| Adeosun, Adebowale [2022], stan Ekiti, Nigeria | „Badania wykazały, że obywatele są świadomi roli podatku od nieruchomości, stojącego za nim prawa oraz sytuacji dochodowej w stanie Ekiti. Jednak ich motywacja do płacenia będzie stymulowana, jeśli rząd zaangażuje się w wypełnianie swojej części fiskalnej umowy społecznej poprzez zapewnienie sprawiedliwych dóbr i usług publicznych”. |

mieszkańcom globu, integrację imigrantów, walkę o równouprawnienie kobiet i mężczyzn oraz ochronę podstawowej jakości życia i zdrowia ludzkiego”.

| Autor badania (rok publikacji, obszar) | Najważniejsze wnioski |
|---|---|
| Dziuba [2013], miasta na prawach powiatu, Polska | <p>„Po uwzględnieniu przedstawionych definicji zrównoważonego rozwoju, pewne decyzje, zgodne z tą koncepcją, są zauważalne w polityce podatkowej miast na prawach powiatu. Polegają one na stosowaniu zwolnień i obniżonych stawek podatkowych w stosunku do nieruchomości wykorzystywanych na cele społecznie pożądane, co powoduje poprawę jakości życia ludności poprzez pełniejsze zaspokojenie potrzeb psychicznych i fizycznych człowieka w sposób kompleksowy”.</p> <p>„Spośród 66 miast na prawach powiatu, pozaustawowe zwolnienia podatkowe i zróżnicowanie stawek podatkowych, na cele społeczne i ekologiczne, były stosowane w 2013 roku przez 37 jednostek. Warto zauważyć, że większość takich decyzji odnosiła się do gruntów i budynków wykorzystywanych do prowadzenia działalności gospodarczej, co dodatkowo podkreśla relacje pomiędzy gospodarką, społeczeństwem i środowiskiem naturalnym wynikające z koncepcji zrównoważonego rozwoju”.</p> |
| Rauf, Weber [2022], Kanada | <p>„[...] biorąc pod uwagę rolę podatków od nieruchomości w świadczeniu usług publicznych, oddzielenie podatków od nieruchomości od ich potencjalnego wpływu na ceny domów zapewniłoby lepszą perspektywę dla rozwoju lokalnej polityki mieszkaniowej”.</p> |
| Fatica, Prammer [2018], państwa strefy Euro | <p>„[...] analiza wskazuje na uogólnioną tendencję do faworyzowania właścicieli domów, wpisaną w krajowe kodeksy fiskalne w strefie euro. Ulgi podatkowe przyznawane właścicielom mieszkań nie tylko mają znaczący koszt fiskalny dla finansów publicznych, ale również wywierają istotny wpływ motywacyjny na oszczędności i wybory inwestycyjne gospodarstw domowych. W obecności stosunkowo sztywnej podaży mieszkań, takie zakłócenia są ostatecznie kapitalizowane w wyższych cenach nieruchomości, co jest sprzeczne z zamierzonym celem wspierania posiadania domu”.</p> <p>„Podczas gdy [...] analiza zmniejsza obawy dotyczące wpływu takich reform na równość, szczególnie jeśli chodzi o zmniejszenie ulg dla finansowania hipotecznego, to jednak zwiększenie dochodów z powtarzającego się opodatkowania może nałożyć nadmierne obciążenie na bogate w aktywa i ubogie w dochody gospodarstwa domowe. Takie niekorzystne skutki redystrybucyjne można złagodzić poprzez odpowiednie dostosowanie ogólnej konstrukcji podatku”.</p> |

Rozważając przez pryzmat elementów konstrukcji, czy podatek od nieruchomości może być wykorzystany do celów społecznych, zwrócić uwagę należy na krytykę jego podstawy opodatkowania. Zgodnie z art. 4. ustawy o podatkach lokalnych dla budynków jest to ich powierzchnia użytkowa. Wiatrowski [2018, s. 81] wskazuje, że obecne rozwiązanie jest szczególnie korzystne dla posiadaczy o znacznej wartości mieszkań, ale nie pozwala ono na realizację idei podatku majątkowego³. Jednakże, w zakresie różnicowania stawek oraz preferencji podatkowych można znaleźć miejsce na aspekt społeczny zrównoważonego rozwoju. Przez preferencje podatkowe należy rozumieć albo zmniejszenie ciężaru opodatkowania, albo przesunięcie terminu płatności podatku, które są korzystne dla podatnika. Wprowadzenie preferencji podatkowych stanowi pewne odejście od przyjętego standardu podatkowego i uszczuplenie w dochodach danej jednostki [*Preferencje podatkowe w Polsce*, 2010, s. 13; Tegler, 1998, s. 150]. Należy podkreślić, że jest to najbardziej wydajny fiskalnie podatek lokalny. Biorąc pod uwagę wpływy z podatku od nieruchomości, podatku od środków transportowych, podatku rolnego i leśnego w skali całej Polski w 2022 roku, wpływy z tego pierwszego stanowiły aż 89,36% [www 1].

Gminy, korzystając z ograniczonego władztwa podatkowego, mogą zdecydować o obniżeniu stawek dla takich obiektów, które są szczególnie istotne dla życia wspólnoty lokalnej. Dziuba [2013, s. 28] wskazuje, że mogą to być:

- „budynki mieszkalne,
- budynki wykorzystywane na działalność społecznie użyteczną związaną w szczególności z udzielaniem świadczeń zdrowotnych,
- budynki zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego”.

Gminy mogą również skorzystać ze zwolnień dla konkretnych rodzajów gruntów czy też nieruchomości. Dotyczy to np. budynków związanych z ochroną przeciwpożarową [Famulska, Szymczak, 2022, s. 30–31]. W przypadku zwolnień przedmiotowych zawartych w art. 7 ust. 1 [Ustawa..., 1991] do grupy preferencji o charakterze społecznym zaliczyć należy „grunty, budynki lub ich części zajęte wyłącznie na potrzeby prowadzenia przez stowarzyszenia statutowej działalności wśród dzieci i młodzieży w zakresie oświaty, wychowania, nauki i techniki, kultury fizycznej i sportu [...]” oraz „nieruchomości lub ich części zajęte na prowadzenie nieodpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego”. Natomiast w przypadku katalogu zwolnień podmiotowych

³ Problem szeroko omówiono w publikacji *Opodatkowanie nieruchomości w Polsce...* [2023] wraz z uwzględnieniem propozycji zmian i percepcją społeczną na nie.

zawartych w art. 7 ust. 2. [Ustawa..., 1991] wszystkie one wykazują stanowisko prospołeczne, więc można je w całości uznać za preferencje przyczyniające się do realizacji społecznego filaru zrównoważonego rozwoju.

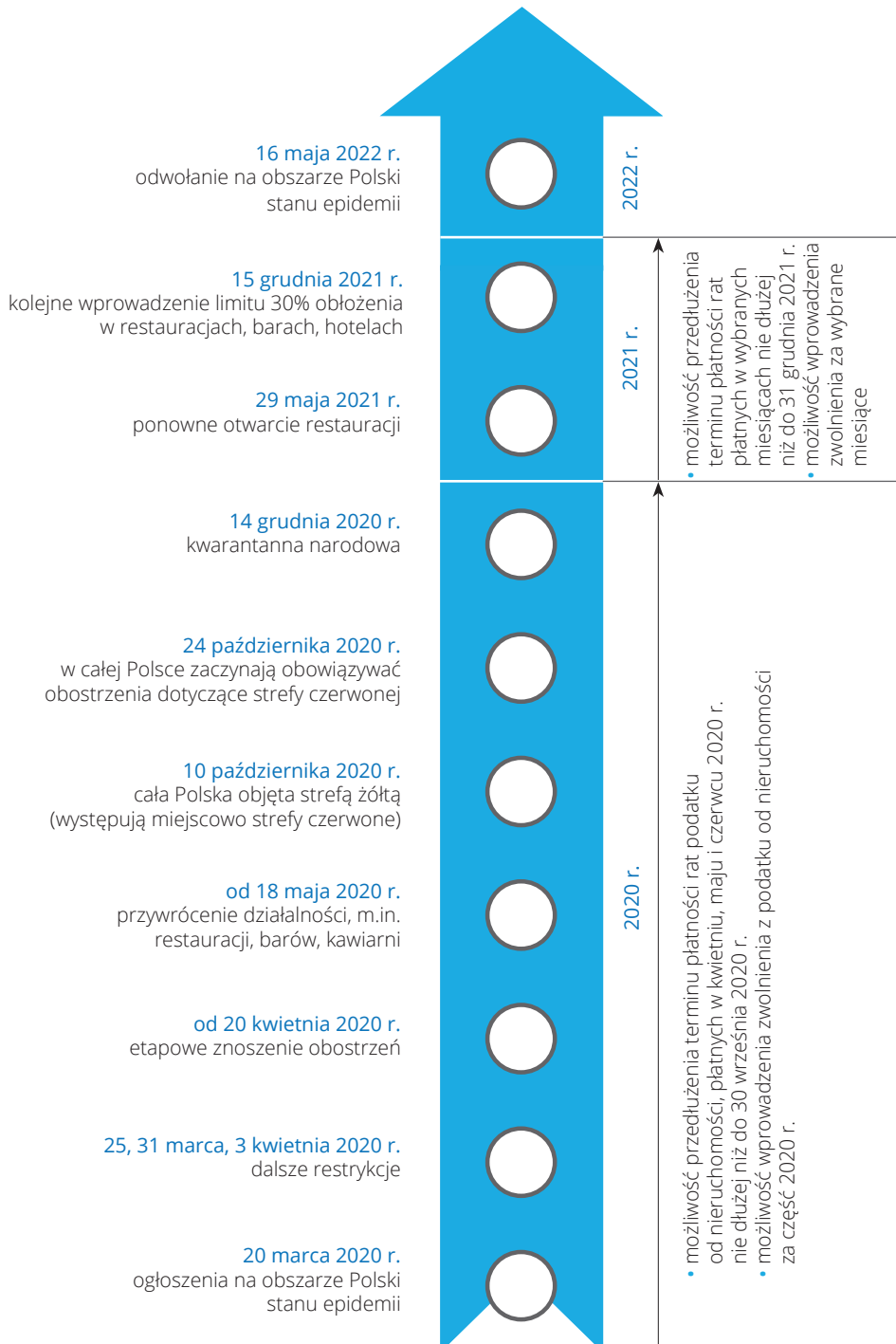
3. Ramy możliwych działań gmin w podatku od nieruchomości jako odpowiedź na pandemię COVID-19

Wsparcie lokalnych przedsiębiorstw przez jednostki samorządu terytorialnego postrzega się jako jeden z elementów realizacji społecznego filaru zrównoważonego rozwoju, ponieważ podmioty te dają zatrudnienie oraz serwują określone dobra w danej społeczności lokalnej. Konieczne jest zatem określenie najważniejszych⁴ etapów wprowadzania restrykcji związanych z epidemią COVID-19 w Polsce oraz pokazanie, jakie narzędzia wprowadzono dzięki przepisom krajowym dla gmin (rysunek 1). Choć pierwsze przypadki działania wirusa pojawiły się w Wuhan pod koniec 2019 roku, to w Polsce pierwszy przypadek odnotowano 4 marca 2020 roku [Cipora, Mielnik, 2021, s. 12; Khanna i in., 2020, s. 703]. Oficjalne ogłoszenie pandemii w Polsce zostało wprowadzone po 16 dniach od wykrycia pacjenta zero – 20 marca 2020 roku, czyli niewiele później, niż zrobiła to Światowa Organizacja Zdrowia – 11 marca 2020 roku. Zniesiono ją prawie po 2 latach i 2 miesiącach (16 maja 2022 roku) [Martofel, 2020, s. 48; Rozporządzenie..., 2020; Rozporządzenie..., 2022].

W literaturze publikowane są wyniki wielu badań, które koncentrują się na skutkach pandemii dla finansów jednostek samorządu terytorialnego. Warto zwrócić uwagę na wyniki badań Franka [2022, s. 55], które pokazują, iż pandemia COVID-19 w państwach Unii Europejskiej nie spowodowała istotnie negatywnych skutków dla finansów lokalnych. Było to wynikiem transferów z poziomu centralnego. Podobne obserwacje w swojej pracy dla pierwszego roku pandemii w Polsce zawarła Malinowska-Misiąg [2022, s. 48]. Polskie samorządy w 2020 roku globalnie uzyskały nadwyżkę na skutek wskazanych wcześniej transferów, ale również zauważyć należy, że zmniejszyły się wydatki majątkowe. Co więcej, zauważono rozbieżność między jednostkami, które uzyskały pomoc, a tymi, które jej najbardziej potrzebowały [Malinowska-Misiąg 2022, s. 48].

⁴ Trzeba mieć na uwadze, że wprowadzanych obostrzeń dla poszczególnych branż było bardzo dużo, m.in. limit obsługiwanych klientów. Szczegółowy wykaz regulacji wprowadzanych przez polski rząd przedstawili Konat i Olejnik [2022, s. 12–16].

Chronologia najważniejszych restrykcji i narzędzi w podatku od nieruchomości związanych z przeciwdziałaniem pandemii COVID-19



Komisja Europejska w swoim komunikacie „Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19” [2020, pkt 40] wskazała, że „odroczenie płatności podatków [...] może być cennym narzędziem zmniejszania ograniczeń płynności przedsiębiorstw (w tym osób samozatrudnionych) i podtrzymania zatrudnienia”. Zapisy te znalazły odzwierciedlenie w polskim prawodawstwie. Podstawowym aktem prawnym w związku z preferencjami w podatku od nieruchomości związanymi z przeciwdziałaniem negatywnym skutkom pandemii COVID-19 jest ustawa o szczególnych rozwiązaniach służących zapobieganiu i przeciwdziałaniu COVID-19 i innym chorobom zakaźnym oraz wywołanym przez nie sytuacjom kryzysowym, a także zwalczaniu ich. Za pomocą tej ustawy [2020, art. 15p, 15q] rząd wprowadził dwa szczególne narzędzia dla gmin w podatku od nieruchomości: możliwość przedłużenia terminu płatności rat oraz wprowadzenia zwolnień w związku z pandemią.

W przypadku przedłużenia terminu płatności możliwości dla gmin były bardziej ograniczone – w 2020 roku jednostki terytorialne mogły przedłużyć termin rat płatnych w kwietniu, maju i czerwcu, ale nie dłużej niż do 30 września 2020 roku. W 2021 roku gminy miały prawo same wskazać miesiące, natomiast przedłużenie maksymalnie obowiązywało do 31 grudnia. Gminy mogły kształtować zwolnienia swobodniej, gdyż ustawa dopuszczała preferencję za część 2020 roku (dowolnie wskazaną) oraz wybrane miesiące 2021. Chociaż stan epidemii zakończył się w 2022, to regulacje w artykułach 15p oraz 15q nie zakładały żadnych preferencji na ten rok.

W przepisach dookreślone zostało pojęcie spadku obrotów gospodarczych [Ustawa..., 2020, art. 15 g ust. 9]. Jest o tyle istotne, że później na etapie konstruowania swoich regulacji gminy mogły stosować ten przepis jako punkt odniesienia.

4. Wykorzystanie podatku od nieruchomości w celu łagodzenia skutków pandemii COVID-19 w gminach miejskich województwa śląskiego w latach 2020–2022

Województwo śląskie zasługuje na szczególną uwagę ze względu na swoje działania w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom pandemii COVID-19. Starania władzy lokalnej na najwyższym szczeblu zostały zauważone, a województwo doceniono za włożone wysiłki i jako jedno z sześciu samorządów uzyskało tytuł Europejskiego Regionu Przedsiębiorczości (ERP) na lata 2021–2022. Nagrodzono jednostkę za strategię, która miała wspomagać przedsiębiorczość, jak również sektor małych i średnich przedsiębiorstw w związku z konsekwencjami pande-

mii COVID-19 [www 2; www 3]. Warte sprawdzenia jest zatem, czy również jednostki na najniższym szczeblu wykazały się takim zaangażowaniem w pomoc przedsiębiorcom.

Województwo śląskie, ze względu na swój industrialny charakter, jest wysoce zurbanizowane – 71,80% ludności mieszka w gminach miejskich (dane na koniec 2021 roku) [www 4]. Dlatego też badania empiryczne skoncentrowano na pełnej próbie gmin miejskich województwa śląskiego (49 jednostek terytorialnych, co stanowi 29,34% ogółu gmin województwa). Analizą objęto wszystkie uchwały rad gmin z trzyletniego okresu, tj. z lat 2020–2022 (a w niektórych przypadkach również z lat wcześniejszych oraz z roku 2023) dotyczące preferencji w podatku od nieruchomości. Łącznie stanowi to 592 uchwały, których postanowienia obowiązywały w latach 2020–2022 oraz obowiązują w 2023 roku. W pierwszym etapie analizy sprawdzono, ile gmin zdecydowało się do uchwał wprowadzić preferencje związane z pandemią w podatku od nieruchomości (tabela 2). Jeżeli gminy do uchwał regulujących opłatę prolongacyjną wprowadzały wprost zapisy o nienaliczaniu opłaty, gdy dotyczyła ulg w spłacie zobowiązań podatkowych zaistniałych w czasie epidemii (i jej pochodnych) COVID-19, to również takie preferencje były zaliczane do badania.

TABELA 2

Gminy miejskie województwa śląskiego stosujące rozwiązania łagodzące skutki COVID-19 w podatku od nieruchomości w latach 2020–2022

| Lp. | Wyszczególnienie | Liczba gmin | | |
|-----|--|-------------|-------|-------|
| | | 2020 | 2021 | 2022 |
| 1. | Gminy miejskie ogółem, w tym: | 49 | 49 | 49 |
| 1a. | miasta na prawach powiatu | 19 | 19 | 19 |
| 2. | Gminy miejskie stosujące rozwiązania łagodzące skutki COVID-19, w tym: | 28 | 19 | 5 |
| 2a. | miasta na prawach powiatu | 10 | 10 | 3 |
| 3. | Dynamika (%) „2” rok poprzedni = 100% | – | 67,86 | 26,32 |
| 4. | Udział „2” w „1” (%) | 57,14 | 38,78 | 10,20 |
| 5. | Udział „2a” w „1a” (%) | 52,63 | 52,63 | 26,32 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin miejskich województwa śląskiego.

W sumie liczba gmin, które wprowadziły przepisy w związku z pandemią w latach 2020–2022, wyniosła 31, co daje 63,27% badanych jednostek. W pierw-

szym roku pandemii ponad połowa gmin zdecydowała się na wprowadzenie preferencji (57,14%). W 2021 roku w porównaniu do roku 2020 liczba gmin miejskich stosujących preferencje łagodzące skutki COVID-19 zmalała prawie do 1/3 (38,78%). Jest to o tyle ciekawe, że w 2021 roku samorządy miały większą swobodę w kształtowaniu przedłużenia terminu płatności rat podatku. Liczba miast na prawach powiatu, które w swoich uchwałach przyjęły przepisy wspierające przedsiębiorców w związku z negatywnymi konsekwencjami pandemii, nie zmieniła się w latach 2020 i 2021 – było to 52,63% jednostek, natomiast w 2022 roku liczba ta zmalała blisko dwukrotnie – do 26,32%. W dalszej części badania sprawdzono, która preferencja była najchętniej wybierana przez gminy (tabela 3).

TABELA 3

Rozwiązania łagodzące skutki COVID-19 w podatku od nieruchomości stosowane w gminach miejskich województwa śląskiego w latach 2020–2022

| Lp. | Obszar preferencji | 2020 | | 2021 | | 2022 | |
|-----|--|--------|-------|--------|-------|--------|-------|
| | | Liczba | % | Liczba | % | Liczba | % |
| 1. | Przedłużenie terminu zapłaty podatku dla przedsiębiorstw | 17 | 34,7 | 6 | 22,2 | 0 | 0,0 |
| 2. | Przedłużenie terminu zapłaty podatku dla organizacji pozarządowych | 1 | 2,0 | 0 | 0,0 | 0 | 0,0 |
| 3. | Zwolnienie z zapłaty podatku dla przedsiębiorstw | 19 | 38,8 | 14 | 51,9 | 0 | 0,0 |
| 4. | Zwolnienie z zapłaty podatku dla organizacji pozarządowych | 4 | 8,3 | 1 | 3,7 | 0 | 0,0 |
| 5. | Odstąpienie od naliczania opłaty prolongacyjnej | 8 | 16,3 | 6 | 22,2 | 5 | 100,0 |
| 6. | Ogółem | 49 | 100,0 | 27 | 100,0 | 5 | 100,0 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie uchwał rad gmin miejskich województwa śląskiego.

Stosowane w gminach miejskich rodzaje preferencji były zbliżone, gdyż wynikało to z ram krajowych. Najczęściej stosowaną preferencją w latach 2020–21 było zwolnienie z zapłaty podatku dla przedsiębiorstw. Można takie zjawisko ocenić pozytywnie. Gminy w większym stopniu decydowały się odciążyć finansowo przedsiębiorców (rezygnując z własnych dochodów własnych) niż przesunąć termin zapłaty podatku. Choć ustawa zawierała regulacje, które wprost odnosiły się do preferencji dla organizacji pozarządowych, to w badanych gminach występowały one znacznie rzadziej niż preferencje dla przedsiębiorstw (w 2020 roku stanowiły one 10,20%, w 2021 roku – 3,70%). W 2020 roku zwolnić z płacenia podatku organizacje pozarządowe zdecydowały się: Bytom, Jastrzębie-Zdrój, Katowice i Tarnowskie Góry, a przedłużyć termin płatności rat podatku postanowił jedynie Wodzisław Śląski. W kolejnym roku tylko Tarnowskie Góry zwolniły organizacje pozarządowe z płacenia podatku za miesiące marzec, kwiecień, maj, czerwiec. W 2022 roku nie zaistniały preferencje związane z przedłużeniem terminu zapłaty podatku czy zwolnieniem z niego, gdyż ustawa nie zakładała takiej możliwości. Pozostawały jedynie zapisy w uchwałach dotyczących opłaty prolongacyjnej.

Władztwo jednostek ujawniało się w trzech obszarach: okresu, dla którego przysługiwały preferencje, podmiotów, które były uprawnione do tego, by z nich skorzystać, oraz z rozumienia faktu pogorszenia się płynności finansowej przedsiębiorstw. W pierwszym z aspektów gminy w bardzo zróżnicowany sposób korzystały z kompetencji w zakresie okresu obowiązywania ulg i zwolnień. W 2020 roku najczęściej pojawiającym się zwolnieniem (w 12 gminach) było zwolnienie za miesiące kwiecień, maj, czerwiec. Niemniej jednak, część z gmin zdecydowała się wprowadzać również zwolnienia w późniejszych miesiącach, np. w Imielinie wprowadzono preferencję na miesiące lipiec, sierpień, wrzesień, w Mysłowicach poza kwietniem, majem, czerwcem przedsiębiorcy mogli skorzystać ze zwolnienia również w październiku listopadzie i grudniu. W przypadku przedłużenia terminu płatności rat gminy najczęściej obejmowały miesiące maj i czerwiec (13 gmin, przy czym w Cieszynie osoby fizyczne mogły skorzystać z regulacji z maj). Należy jednak podkreślić, że ostateczna data płatności była zróżnicowana (np. w Ustroaniu był to 15 września, a w Tarnowskich Górach 25 września). Czterem gminom udało się wprowadzić przedłużenie terminów płatności za wszystkie trzy wskazane w ustawie miesiące (było to Jastrzębie-Zdrój, Katowice, Szczyrk i Wisła). Nie jest to takie oczywiste, zważywszy że oficjalnie stan epidemii został ogłoszony pod koniec I kwartału 2020 roku. Dwóm gminom, pomimo zamiaru wprowadzenia preferencji już od kwietnia, nie udało się wprowadzić uchwał przed 15 kwietnia, w związku z czym Regionalna Izba Obrachunkowa stwierdziła nieważność przepisów w części dotyczącej rat za kwiecień, gdyż niezapłacone raty były już na

tym etapie zaległością podatkową [Uchwała... 2020a; Uchwała... 2020b]. Mimo wszystko należy pozytywnie ocenić szybkość reakcji gmin we wprowadzaniu narzędzi służących łagodzeniu negatywnych skutków pandemii. Miało to szczególne znaczenie, gdyż zbyt długie zwleknięcie z podjęciem działań mogło doprowadzić do tego, że część przedsiębiorstw, przytłoczona skutkami pandemii, mogłaby nie dotrzeć do czasu, kiedy regulacje zaczęłyby obowiązywać.

W 2021 roku większość zwolnień dotyczyła pierwszego półrocza. 14 gmin wskazało 10 różnych okresów (od miesięcznego po półroczny), kiedy obowiązywało zwolnienie. Jedynie Bielsko-Biała poza marcem, kwietniem, majem zdecydowało się objąć zwolnieniem również październik, listopad, grudzień. Podobnie gminy regulowały przedłużanie terminu płatności rat podatku, wprowadzając preferencję na okres między dwoma a sześcioma miesiącami pierwszego półrocza. Każde z 6 miast, które zdecydowało się na przedłużenie terminu, uregulowało tą kwestię w odrębny sposób (brak powtarzającego się rozwiązania).

W regulacjach gmin występowały zróżnicowane warunki podmiotowe, jakie musiały spełnić przedsiębiorstwa, aby móc skorzystać z preferencji (przykłady: zwolnienie tylko dla mikro i małych jednostek lub przedsiębiorców, którzy zawiesili wykonywanie działalności gospodarczej w Mysłowicach w 2021 roku, przedłużenie terminu płatności podatku dla wszystkich grup przedsiębiorców w Wiśle i Ustroniu w 2020 roku ze względu na turystyczny charakter gminy Wisła i turystyczno-uzdrowiskowy Ustronia). Również część gmin wprowadziła bardziej rygorystyczne wskaźniki pogorszenia się sytuacji finansowej przedsiębiorstw niż wynikające z ustawy (przykłady: spadek płynności o 50% w Pyskowicach w 2020 roku, spadek obrotów o nie mniej niż 30% w Bielsku-Białej w 2021 roku). Taka różnorodność w regulacjach może być oceniona pozytywnie przez pryzmat samodzielnego kształtowania polityki podatkowej oraz wykorzystywania swoich kompetencji związanych z władztwem podatkowym przez gminy. W przyszłości analizą realizacji społecznego filaru zrównoważonego rozwoju objęte mogą być inne działania na rzecz łagodzenia negatywnych skutków kryzysów, m.in. związane z wysoką inflacją w Europie.

5. Podsumowanie

W artykule sprawdzono, jakie preferencje łagodzące negatywne skutki pandemii COVID-19 stosowały samorządy lokalne województwa śląskiego w ramach swojego władztwa podatkowego. Do badania dobrano pełną próbę gmin miejskich. Analizowano głównie uchwały rad gmin z lat 2020–2022. W pierwszej kolejności określono, jakie krajowe regulacje wpływały na możliwość doboru instrumentów.

Wyróżniono dwie podstawowe kategorie: zwolnienie z płatności rat podatku od nieruchomości oraz przedłużenie terminu spłaty. Przeprowadzona analiza pozwoliła na pozytywne zweryfikowanie tezy, że gminy w ograniczonym stopniu stosowały dostępne narzędzia. Niemniej jednak pozytywnie należy ocenić szybki czas wprowadzanych rozwiązań. Z punktu widzenia przedsiębiorców korzystne było także to, że gminy najczęściej decydowały się na wprowadzenie zwolnienia, co przy pogorszonej sytuacji ekonomicznej stanowiło pewne odciążenie. Podkreślić należy również różnorodność wprowadzanych rozwiązań pod względem wymogów podmiotowych, rodzaju prowadzonej działalności czy rozumienia pogorszenia się sytuacji ekonomicznej. Wskazywać to może na władztwo i samodzielność jednostek w rozpoznawaniu potrzeb w swojej społeczności lokalnej. Pozwala to ocenić podatek od nieruchomości jako dobre narzędzie do pomocy społeczności lokalnej w przypadku wystąpienia kryzysów w przyszłości. Podatnicy w największym stopniu mogą odczuć wprowadzane preferencje w tym podatku lokalnym. Rekomenduje się opracowanie dobrych praktyk, które zostały wypracowane podczas pandemii COVID-19 w zakresie preferencji w podatku od nieruchomości, aby szerzyć wiedzę oraz ułatwić mniejszym jednostkom wprowadzanie regulacji. Niższe badania mogą być poszerzane o badanie czasu reakcji i rodzajów pomocy udzielanej przez gminy w kontekście innych kryzysów.

Literatura

- Adeosun O.T., Adebowale I.O., 2022, *Property Tax and Sustainable Development in Ekiti State: Citizens' Perspective*, "Central European Journal of Public Policy", no. 16(2), s. 18–29, DOI: 10.2478/cejpp-2022-0006.
- Casula Vifell A., Soneryd L., 2012, *Organizing Matters: How "the Social Dimension" Gets Lost in Sustainability Projects*, "Sustainable Development", no. 20(1), s. 18–27.
- Dempsey N., Bramley G., Powers S., Brown C., 2011, *The Social Dimension of Sustainable Development: Defining Urban Social Sustainability*, "Sustainable Development", no. 19(5), s. 289–300.
- Cipora E., Mielnik A., 2022, *Wybrane aspekty medyczne i społeczne pandemii COVID-19*, „Journal of Education, Health and Sport”, nr 12(1), s. 11–20, DOI: 10.12775/JEHS.2022.12.01.001.
- Dziuba J., 2013, *The Concept of Sustainable Development in Tax Policy of Cities with County Rights Referring to Property Tax in Poland*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 302, s. 26–36.
- Famulska T., Szymczak M., 2022, *Pro-Ecological Preferences in Real Estate Tax on the Example of Municipal Communes of the Silesian Voivodeship*, „Annales Universitatis Mariae

- Curie-Skłodowska, sectio H – Oeconomia”, nr 56(3), s. 19–35, DOI: 10.17951/h.2022.56.3.19-35.
- Fatica S., Prammer D., 2018, *Housing and the Tax System: How Large are the Distortions in the Euro Area?*, „Fiscal Studies”, no. 39(2), s. 299–342.
- Franek S., 2022, *Konsekwencje kryzysu COVID-19 dla finansów jednostek samorządu terytorialnego w krajach UE*, „Optimum. Economic Studies”, nr 3(109), s. 55–68, DOI: 10.15290/OES.2022.03.109.05.
- Károly K., 2011, *Rise and Fall of the Concept Sustainability*, „Journal of Environmental Sustainability”, no. 1(1), art. 1, DOI: 10.14448/jes.01.0001.
- Katoła A., 2011, *Rola samorządu terytorialnego we wdrażaniu zrównoważonego rozwoju*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”, nr 229, s. 94–101.
- Khanna R.C., Cicinelli M.V., Gilbert S.S., Honavar S.G., Murthy G.S., 2020, *COVID-19 pandemic: Lessons learned and future directions*, „Indian Journal of Ophthalmology”, no. 68(5), s. 703–710, DOI: 10.4103/ijo.IJO_843_20.
- Kielin-Maziarz J., 2022, *Miasto czy państwo – jaka jest rzeczywista rola samorządu w realizacji koncepcji zrównoważonego rozwoju?*, [w:] *Wspólnotowy wymiar samorządu terytorialnego. Rzeczywistość a oczekiwania*, Stec M., Małysa-Sulińska K. (red.), Wolters Kluwer, Warszawa.
- Komunikat Komisji *Tymczasowe ramy środków pomocy państwa w celu wsparcia gospodarki w kontekście trwającej epidemii COVID-19*, Dz.U.U.E.C.2020.91I.1.
- Konat G., Olejnik Ł., 2022, *Restrykcje administracyjne i działania fiskalne wprowadzone przez polski rząd w związku z pandemią COVID-19*, [w:] *Gospodarka w pandemii*, Adamowicz E., Walczyk K. (red.), Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., 2021, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] *Finanse u progu trzeciej dekady XXI wieku. Tom II*, Ostaszewski J., Malinowska-Misiąg E. (red.), Difin, Warszawa.
- Malinowska-Misiąg E., 2022, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w pierwszym roku pandemii*, „Optimum. Economic Studies”, nr 1(107), s. 48–63, DOI: 10.15290/oes.2022.01.107.04.
- Martofel A., 2020, *Analiza rządowych i międzynarodowych działań wobec pandemii SARS-CoV-2*, „Almanach”, nr 15(2), s. 48–53.
- Murphy K., 2012, *The social pillar of sustainable development: a literature review and framework for policy analysis*, „Sustainability: Science, Practice and Policy”, no. 8(1), s. 15–29, DOI: 10.1080/15487733.2012.11908081.
- Opodatkowanie nieruchomości w Polsce na tle systemów europejskich. Wybrane problemy i propozycje zmian*, 2023, Felis P. (red.), Wydawnictwo Instytutu Finansów, Warszawa.
- Pawlonka C., 2018, *Spoleczne aspekty zrównoważonego rozwoju*, „Rynek – Społeczeństwo – Kultura”, nr 4(30), s. 28–31.
- Preferencje podatkowe w Polsce*, 2010, Ministerstwo Finansów, <https://www.podatki.gov.pl/media/1237/preferencje-podatkowe-w-polsce-warszawa-2010.pdf> [data dostępu: 21.04.2023].
- Purvis B., Mao Y., Robinson D., 2019, *Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins*, „Sustain Science”, no. 14, s. 681–695, DOI: 10.1007/s11625-018-0627-5.

- Rauf M.A., Weber O., 2022, *Housing Sustainability: The Effects of Speculation and Property Taxes on House Prices within and beyond the Jurisdiction*, "Sustainability", no. 14, 7496, s. 1–19, DOI: 10.3390/su14127496.
- Redclift M., 2005, *Sustainable Development (1987–2005): An Oxymoron Comes of Age*, "Sustainable Development", no. 13(4), s. 212–227, DOI: 10.1002/sd.281.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 20 marca 2020 r. w sprawie ogłoszenia na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu zagrożenia epidemicznego, Dz.U. 2020 poz. 491.
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie odwołania na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej stanu epidemii, Dz.U. 2022 poz. 1027.
- Tegler E., 1998, *Preferencje podatkowe (wybrane aspekty teoretyczne i prawne)*, „Roczniki Nauk Prawnych”, t. VIII, s. 149–161.
- Uchwała (2020a) nr 196/XI/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 21 maja 2020. r. w sprawie uchwały Nr XXIII/308/2020 Rady Miasta Knurów z dnia 17 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości dla podatników będących przedsiębiorcami, ponoszących negatywne konsekwencje ekonomiczne związane ze skutkami epidemii COVID-19, Dz.U.W. Śl. 2020, poz. 4819.
- Uchwała (2020b) nr 227/XII/2020 Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Katowicach z dnia 28 maja 2020 r. w sprawie uchwały Nr XIX/348/20 Rady Miasta Zabrze z dnia 23 kwietnia 2020 r. w sprawie przedłużenia terminów płatności rat podatku od nieruchomości w ramach pomocy mającej na celu zaradzenie poważnym zaburzeniom w gospodarce, Dz.U.W. Śl. 2020, poz. 4821.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz.U. 2023 poz. 70.
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych, Dz.U. 2021 poz. 2095 z późn. zm.
- Wiatrowski P., 2018, *Polityka podatkowa państwa a nierówności społeczne*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy”, nr 54(2), s. 76–86, DOI: 10.15584/nsawg.2018.2.5.
- Zioło M., 2020, *Finanse zrównoważone*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Zrównoważony rozwój regionów uprzemysłowionych. Tom 1*, 2009, Lorek E. (red.), Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- www 1, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> [data dostępu: 7.11.2023].
- www 2, <https://cor.europa.eu/pl/news/Pages/six-european-regions-awarded-for-their-entrepreneurial-vision-of-a-sustainable-recovery.aspx> [data dostępu: 21.04.2023].
- www 3, https://rpo.slaskie.pl/czytaj/slaskie_europejski_region_przedsiębiorczosci_031921 [data dostępu: 21.04.2023].
- www 4, <https://bdl.stat.gov.pl/bdl/dane/podgrup/tablica> [data dostępu: 21.04.2023].